Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting
Overall rapportage sociaal domein 2015



Rondom de transitie

Samenvatting

Overall rapportage sociaal domein 2015

Evert Pommer
Jeroen Boelhouwer
Esther van den Berg
Maaike den Draak

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, mei 2016

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SCP-publicatie 2016-10
Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Figuren: Mantext, Moerkapelle
Omslagontwerp en -illustratie: bureau Stijlzorg, Utrecht

ISBN 978 90 377 0789 2
NUR 740

Sociaal en Cultureel Planbureau
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
(070) 340 70 00
www.scp.nl
info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

S.1 De rapportage sociaal domein 2015 in tien hoofdpunten

1. **Stapeling** van voorzieningengebruik tussen de drie sectoren (Wmo 2015, Jeugdwet, Participatiewet) is beperkt: 12% van de huishoudens die een individuele voorziening gebruiken, gebruikt een voorziening in meer dan één sector.

2. **Kwetsbaar** zijn mensen die werkloos zijn, laagopgeleid zijn, een laag inkomen hebben of ongezond zijn. Vooral personen in de Participatiewet en stapelaars (multiprobleemhuishoudens) zijn kwetsbaar.

3. **(Zelf)redzaam** zijn mensen die zelf of met hulp van het eigen netwerk problemen kunnen oplossen. De (zelf)redzaamheid is vooral laag bij Wmo-gebruikers: minder dan 10% kan alle problemen zelf oplossen. Wmo-gebruikers schakelen vaker dan andere groepen een beroepskracht in; dit geldt in mindere mate ook voor stapelaars.

4. De **kwaliteit van leven** van mensen in de Wmo, in de Participatiewet of uit een multiprobleemhuishouden is minder goed dan die van mensen met een kind in een Jeugdwetvoorziening of van mensen die geen voorziening gebruiken. Bij kwaliteit van leven vatten we de situatie op zes levensterreinen samen: gezondheid, maatschappelijke participatie, vrijetijdsbesteding, eenzaamheid, levensstandaard en woonsituatie.

5. **Participatiewet**: Gemeenten zijn volop bezig om uitvoering te geven aan de inrichting en de doelstellingen van de Participatiewet en zijn daar wat laat mee gestart. Er is aandacht nodig voor arbeidsmarktkansen van personen met een verstandelijke of psychische beperking. Dat geldt ook voor de inrichting en de inzet van de nieuwe re-integratievoorzieningen, met name voor beschut werk.

6. **Wmo 2015**: de uitvoering is volop in beweging richting transformatie. Er zijn nog wel problemen met de toegang tot en de levering van hulp bij het huishouden. Er lijkt een verschuiving van individuele naar algemene voorzieningen op te treden. Door beperkingen in de gegevensverzameling is het moeilijk om een goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen in het gebruik van individuele en algemene voorzieningen.

7. **Jeugdwet**: de overheveling naar gemeenten is zonder grote problemen verlopen. Het ging om een zeer complexe operatie waarbij de continuïteit van de hulp niet in gevaar is gekomen. De toegang tot de zorg wordt sterk bepaald door huisarts en specialist. De samenwerking tussen de verschillende partijen is een punt van aandacht. De transformatie moet bij de Jeugdwet nog echt van de grond komen.

8. **Regionale verschillen:** inwoners van krimpende plattelandssteden en grootstedelijke gebieden maken veel gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Dat geldt ook

voor de bewoners van de drie noordelijke provincies en Zuid- en Midden-Limburg. De regionale verschillen blijven grotendeels bestaan als rekening wordt gehouden met bevolkingskenmerken.

9 **Gemeentelijke praktijk**: het werken vanuit een integraal perspectief beperkt zich niet tot de drie decentralisaties maar strekt zich uit naar aanpalende beleidsterreinen als schuldproblematiek en passend onderwijs. Er wordt ingezet op eigen kracht van mensen, maar er zijn grenzen aan de mogelijkheden. Er is meer aandacht voor preventie en algemene voorzieningen. Gemeenten zoeken naar de juiste inrichting van het sociaal domein en naar geschikte instrumenten.

10 **Bestuurlijk**: Gemeenten hebben prioriteit gegeven aan het organiseren van zorgcontinuïteit en hebben zorgarrangementen geformuleerd gebaseerd op de lokale situatie. Daarentegen is duidelijk dat de bestuurlijke inrichting van het sociaal domein nog niet ‘af’ is. De gemeentelijke uitgaven voor het sociaal domein lijken in 2015 grotendeels in lijn te zijn met de middelen die daarvoor in het verdeelmodel van het Gemeentefonds beschikbaar zijn.

S.2 Achtergrond, aanleiding en opzet van de overall rapportage sociaal domein

Met de overall rapportage sociaal domein informeert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer over de ontwikkelingen die zich voordoen in het gedecentraliseerde sociaal domein. Een belangrijk doel van de decentralisatie van verantwoordelijkheden op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, jeugdvoorzieningen en arbeidsparticipatie per 1 januari 2015 is om gemeenten in staat te stellen een integraal en samenhangend beleid te voeren op het gebied van het sociaal domein. Om deze taken goed te kunnen uitvoeren hebben gemeenten behoefte aan informatie waarmee zij inzicht kunnen krijgen in de ontwikkelingen die zich in de praktijk voordoen. Naast de eigen specifieke informatievoorziening per gemeente is door de gemeenten de Gemeentelijke monitor sociaal domein ontwikkeld. De landelijk vergelijkbare gegevens van die monitor zijn beschikbaar via de website waarstaatjegemeente.nl. Daarnaast heeft het Rijk vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid behoefte aan informatie om inzicht te krijgen in de werking van de decentralisatiewetten (de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet) in de praktijk. De overall rapportage sociaal domein, waarvan dit de eerste versie is, voorziet in deze informatiebehoefte.
De overall rapportage geeft uitsluitend een landelijk beeld en biedt geen inzicht in de situatie of ontwikkelingen bij afzonderlijke gemeenten. Waar relevant wordt wel inzicht gegeven in verschillen tussen clusters van gemeenten en regionale verschillen. Deze eerste rapportage is het startpunt van een nieuwe, landelijke, informatievoorziening over het sociaal domein. De focus is deze eerste keer primair gelegd bij het beschrijven van de drie decentralisatiewetten – de 3 D's (Wmo 2015, Jeugdwet, Participatiewet). De afbakening van het sociaal domein is daarmee in beginsel beperkt. Veel gemeenten verstaan onder het sociaal domein immers ook aanpalende terreinen als schuldhulpverlening of passend onderwijs. De focus van de rapportage ligt daarnaast op de gevolgen voor de burger. Daar is uiteindelijk waar het om gaat. Dit betekent dat er in deze rapportage minder aandacht is voor financiële ontwikkelingen of ontwikkelingen bij betrokken partijen als gemeenten en zorgaanbieders. Voorts legt het gekozen moment waarop gerapporteerd wordt beperkingen op aan de inzichten in de gevolgen van de decentralisaties. De rapportage geeft vooral inzicht in de stand van zaken op het moment dat de decentralisaties ingingen en in ontwikkelingen in de jaren daaraan voorafgaand. Aandacht is er in deze rapportage ook voor de beeldvorming bij burgers over ontwikkelingen in het sociaal domein (zie kader S.1). Gebruikmakend van de meest recente cijfers is het op onderdelen mogelijk een eerste doorkijk te geven in de stand van zaken ná het moment van de decentralisaties. De rapportage geeft inzicht in de situatie in het sociaal domein rondom de transitie. In die zin is deze eerste rapportage een vertrekpunt om volgende rapportages op te stellen.

Kader S.1 Beeldvorming over het sociaal domein

De afgelopen jaren is veel te doen geweest over de decentralisatie van voorzieningen in het sociaal domein. Er is vooral veel publiciteit geweest rond de nieuwe financiering en uitbetaling van de persoonsgebonden budgetten (pgb's). De herziening van de pgb regeling (de invoering van het trekkingsrecht en de overheveling van de financiële administratie naar de SVB) maakt echter geen deel uit van de decentralisatie en blijft daarom in deze rapportage buiten beeld. In de media is ook vaak bericht over zaken die niet (helemaal) goed zijn gelopen of juist wel goed zijn gelopen.
Dit zijn soms individuele gebeurtenissen of individuele casussen, waarvan de uitkomsten doorgaans niet kunnen worden gegeneraliseerd. Deze blijven hier buiten beeld omdat deze rapportage is gericht op de algemene ontwikkelingen die gelden voor het hele sociaal domein of de betrokken decentralisaties. Ook lokale onderzoeken of klachtenmeldingen in bijvoorbeeld de jeugdzorg en de maatschappelijke ondersteuning komen in deze rapportage slechts in beeld als daarover is gerapporteerd en de uitkomsten representatief zijn voor de ontwikkelingen die zich recentelijk in het sociaal domein hebben afgespeeld.
Wanneer het zaken betreft die een algemeen karakter hebben, komen die in deze rapportage aan bod. Dit geldt bijvoorbeeld voor de extra aandacht die nodig is voor personen met een verstandelijke of psychische beperking in de Participatiewet, de continuering van de huishoudelijke hulp die thuiszorginstellingen bieden in het kader van de Wmo en de verbetering van afstemming tussen gemeenten en artsen bij de verwijzing naar jeugdhulp in het kader van de Jeugdwet.
De nieuwe inrichting van het gemeentelijk sociaal domein heeft ook bij burgers veel losgemaakt. Er ontstaat bij burgers een beeld van de prestaties die gemeenten leveren. Aan de hand van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven dat het SCP elk kwartaal uitvoert, kunnen we daar iets over zeggen. Eind 2014, aan de vooravond van de decentralisaties in het sociaal domein, is aan Nederlanders van 18 jaar en ouder gevraagd wat zij vonden van een aantal ontwikkelingen in het sociaal domein. Kortere lijnen tussen burgers en gemeenten en de mogelijkheid om maatwerk te bieden, werden gezien als positieve ontwikkelingen, maar de mogelijke verschillen tussen gemeenten die zouden kunnen ontstaan, werden als negatief beoordeeld. Ook werden vraagtekens geplaatst bij de competentie van gemeenten om hun nieuwe taken goed uit te voeren en had men het idee dat de decentralisaties toch vooral waren bedoeld om te bezuinigen. Eind 2015 zijn dezelfde vragen voorgelegd. Het beeld blijkt een jaar later nauwelijks anders te zijn.

S.2.1 Doelstellingen van de drie decentralisaties

De overall rapportage sociaal domein is een monitoringsinstrument en biedt geen evaluatie van de betrokken wettelijke kaders. Het geeft wél inzicht in de stand van zaken en ontwikkelingen ten aanzien van de doelstellingen die het Rijk had met de decentralisaties, maar niet in de mate waarin de decentralisaties bijdragen aan het bereiken van die doelstellingen. Aangezien het hier de eerste rapportage betreft gaan we relatief diep in op de achterliggende wetten en doelstellingen. Volgende rapportages kunnen daarop voortbouwen. Eerst vatten we de doelen die het Rijk stelt voor de drie wetten kort samen om daarna enkele overkoepelende doelstellingen te schetsen. Met name vanuit die overkoepelende doelstellingen zijn accenten in deze rapportage gelegd.
De doelstelling van de *Participatiewet* is om mensen zonder werk maar met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden. Vooral personen met arbeidsbeperkingen moeten een

betere kans op de arbeidsmarkt krijgen. Participeren betekent in het kader van deze wet dan ook het hebben van een betaalde baan. De Participatiewet gaat er wel vanuit dat mensen zoveel mogelijk op eigen kracht de weg naar betaalde arbeid vinden en dat de overheid alleen steun biedt waar eigen kracht tekortschiet.
De *Wmo 2015* is bedoeld om de zelfredzaamheid en participatie van mensen met beperkingen en mensen met chronische psychische of psychosociale problemen te ondersteunen en om mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te laten functioneren. In eerste instantie moeten mensen hun eigen netwerk aanspreken of kunnen zij gebruikmaken van een algemene voorziening; wanneer daaruit onvoldoende ondersteuning blijkt te komen kunnen mensen in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening.
De *Jeugdwet* is bedoeld voor situaties waarin ouders of het ondersteunende sociale netwerk tekortschieten bij het oplossen van opvoed- en opgroeiproblemen van jeugdigen in het gezin. De Jeugdwet biedt een integraal kader voor alle voorzieningen die voorheen in afzonderlijke wettelijke kaders waren geregeld. Het uiteindelijke doel van de Jeugdwet is dat alle jongeren, ook zij die met opgroei- en opvoedproblemen zijn geconfronteerd, naar vermogen een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij.
Uit deze doelstellingen kunnen enkele overkoepelende doelstellingen worden afgeleid. Allereerst de participatiedoelstelling: de overheid streeft ernaar dat mensen naar vermogen kunnen participeren in de samenleving en biedt ondersteuning aan personen die dit zelf niet (meer) kunnen. Participatie heeft dan niet alleen betrekking op arbeid maar ook op het hebben van sociale contacten en een zinvolle dagbesteding. De beperkingen in participatie zijn vaak het gevolg van problemen die burgers ondervinden in hun functioneren. Deze problemen kunnen te maken hebben met de gezondheid, het psychische en psychosociale functioneren van mensen, de veiligheid in het huishouden of het zelfstandig voeren van een huishouding, maar ook met het voorzien in het bestaan en het opvoeden van kinderen in het gezin.
Een tweede doel is dat de decentralisaties de gemeenten in staat zouden moeten stellen om één integraal en samenhangend beleid te voeren. Met de slagzin 'één gezin, één plan, één regisseur' wordt dit uitgangspunt uitgedragen. De overheid hoopt met het integrale perspectief een einde te maken aan de praktijk dat hulpverleners langs elkaar heen werken. Dit geldt met name voor gezinnen waar meervoudige problemen voorkomen en specifiek problemen die meer sectoren in het sociaal domein raken (multiprobleem). Gezinnen met meervoudige problemen worden vaak bediend met voorzieningen uit verschillende sectoren (multi-user).
Ten derde beoogt het kabinet een verschuiving van de tweede naar de eerste lijn (minder specialistische zorg, ontmedicalisering) en van de eerste naar de nulde lijn (meer preventie). Anders gezegd: de overheid wil zoveel mogelijk 'ontzorgen'.
Een laatste en vierde doelstelling voor het sociaal domein als geheel is de versterking van de eigen verantwoordelijkheid en (zelf)redzaamheid van burgers. Het idee is dat de redzaamheid van burgers beter benut en waar mogelijk bevorderd kan worden en dat de overheid er is voor mensen die hun problemen niet op eigen kracht kunnen oplossen.

Redzaamheid heeft betrekking op het inschakelen van het eigen sociale netwerk van familieleden, kennissen of buren.

S.2.2 Rapportage in vier delen

De rapportage bestaat uit vier delen, die elk vanuit een specifiek perspectief op het sociaal domein zijn opgesteld.

Deel A: landelijke rapportage over voorzieningen

In deel A van deze rapportage wordt op hoofdlijnen een cijfermatig overzicht gegeven van de ontwikkeling van het voorzieningengebruik in de Wmo 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet. De cijfers in deze rapportage hebben betrekking op zowel de periode voorafgaande aan de decentralisaties (2010-2014) als het eerste halfjaar van 2015. Daarmee worden de eerste inzichten gegeven in de gevolgen van de decentralisaties voor het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Deze inzichten zijn echter beperkt omdat goede vergelijkingen met voorgaande jaren vaak niet mogelijk zijn en de meeste gegevens betrekking hebben op het eerste halfjaar van 2015. Vervolgens worden de uitkomsten geduid, waarbij gebruik wordt gemaakt van de rapportages van de betrokken departementen en andere instellingen over het eerste jaar van de decentralisaties. In de rapportages van de departementen leggen de betrokken bewindspersonen periodiek verantwoording af over de ontwikkeling van de gang van zaken op hun beleidsterrein. Voorts worden een beeld gegeven van de stapeling van voorzieningen in het sociaal domein en de dynamiek in het gebruik van voorzieningen. Deel A wordt afgesloten met informatie over regionale verschillen in het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein en de mate waarin deze verschillen zijn toe te schrijven aan verschillen in regionale doelpopulaties.

Deel B: rapportage over de kwaliteit van leven in het sociaal domein

In deel B worden de uitkomsten gerapporteerd die betrekking hebben op de kwaliteit van leven in het sociaal domein. In dit deel wordt, op basis van een enquête in 2015, ingegaan op de problemen van burgers en de mate waarin zij die problemen kunnen oplossen, zelf of met behulp van hun sociale netwerk. De beschrijving van de kwaliteit van leven mondt uit in een ‘kwaliteit- van-leven-index’, die inzicht geeft in het sociaal domein als geheel vanuit het burgerperspectief. De index geeft aan hoe burgers ervoor staan in het sociaal domein. Het is een samengestelde index die het mogelijk maakt uitspraken te doen over de ‘outcome’, gerelateerd aan de doelstellingen van de decentralisaties waaronder het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid en het bestrijden van eenzaamheid. Er worden vijf hoofdgroepen met elkaar vergeleken: drie groepen die alleen gebruikmaken van de voorzieningen van een van de wettelijke kaders, één groep die gebruikmaakt van voorzieningen uit meer dan één wettelijk kader en één referentiegroep die geen van deze voorzieningen gebruikt.

Deel C: kwalitatieve rapportage over de uitvoeringspraktijk in enkele gemeenten

In deel C wordt verslag gedaan van een kwalitatief onderzoek naar de uitvoeringspraktijk in drie gemeenten in Nederland. Dit onderzoek illustreert de variëteit in inrichting van het sociaal domein en de ervaringen en perspectieven van direct betrokkenen (gemeenten, aanbieders, professionals en cliënten). Gezien de omvang van de drie decentralisaties en het integrale karakter van de rapportage wordt gefocust op het integrale werken, het omgaan met eigen kracht en de ervaren regeldruk. Daarnaast wordt speciale aandacht besteed aan cliënten met problemen op meerdere vlakken (multiprobleemhuishoudens).
In de drie gemeenten zijn gesprekken gevoerd met cliënten, beleidsmedewerkers, managers van uitvoerders en professionals. Dat gebeurde in 2015. De gemeenten zijn geografisch gespreid en verschillen zowel in grootte als in de inrichting van het sociaal domein.
Doel van het onderzoek is om algemene inzichten te herleiden in dilemma's en keuzen die moeten worden gemaakt, ervaren knelpunten en indrukken over wat goed lijkt te werken.

Deel D: bestuurlijke rapportage over vijf thema's

Dit deel geeft de eerste inzichten in het functioneren van het lokale openbaar bestuur, die van belang zijn voor de systeemverantwoordelijkheid die het ministerie van BZK heeft voor de bestuurlijke aspecten van de decentralisatie. Ingegaan wordt op de wijze waarop gemeenten organisatorisch en bestuurlijk omgaan met de opgaven waar zij voor staan met de decentralisaties in het sociaal domein. De volgende onderwerpen komen aan bod:
(1) het inzicht dat de gemeenten hebben in de maatschappelijke problematiek, (2) de financiële positie van de gemeenten, (3) de sturing en controle door de gemeenteraad, (4) de uitvoering door de ambtelijke organisatie en (5) de samenwerking tussen gemeenten in het sociaal domein. Dit deel is niet door het SCP verzorgd, maar door KPMG Plexus.
Voor de analyses in dit deel is gebruikgemaakt van een webcrawl: een analysetechniek waarmee geautomatiseerd grote hoeveelheden openbare informatie verzameld en doorzocht worden op het voorkomen van woordcombinaties. De resultaten uit de webcrawl zijn besproken met beleidsmedewerkers, raadsleden en wethouders bij twaalf gemeenten en een klankbordgroep met leden van het G32-directeurennetwerk sociaal domein en de VNG.

S.3 Deel A: voorzieningen in het sociaal domein

Het sociaal domein raakt veel burgers en vergt aanzienlijke overheidsuitgaven. In 2015 maakten naar verwachting circa 1 op de 8 burgers (2,1 miljoen personen) gebruik van een individuele voorziening in het sociaal domein. Bij de Participatiewet waren naar verwachting circa 750.000 personen betrokken, bij de Wmo 2015 circa 1,2 miljoen personen en bij de Jeugdwet circa 380.000 personen (inclusief overlap en inclusief alle vervoersdiensten in de Wmo). Volgens voorlopige cijfers in deze rapportage hebben de gemeenten samen circa € 17,9 miljard uitgegeven aan voorzieningen in het sociaal domein. Dit komt neer op een bedrag van circa € 8500 per gebruiker en circa € 1060 per inwoner.

S.3.1 Participatiewet

Wie valt er onder de Participatiewet?

De Participatiewet is bedoeld voor mensen die zijn aangewezen op ondersteuning door gemeenten om in hun bestaan te voorzien. Naast de bijstandsontvangers behoren ook personen met een uitkering krachtens de Ioaw, Ioaz of Anw tot de doelgroep van de Participatiewet, alsmede niet-uitkeringsgerechtigde personen (zogenaamde nuggers) voor zover ze op zoek zijn naar werk en daarbij ondersteuning nodig hebben. Ook personen met arbeidsbeperkingen die over arbeidsvermogen beschikken en voor 1 januari 2015 zouden instromen in de Wajong of de Wsw, vallen onder de Participatiewet. Voor deze doelgroepen blijven de oude re-integratie-instrumenten grotendeels in tact, maar komen ook nieuwe instrumenten beschikbaar zoals de loonkostensubsidie en beschut werk. Arbeidsbeperkten die voor de transitie een Wajong-uitkering ontvingen of werkzaam waren in de sociale werkvoorziening[1], behoren niet tot de doelgroep van de Participatiewet.

Omvang van de doelgroep licht gestegen tussen 2010 en 2014

Het is niet eenvoudig om het aantal mensen dat nu onder de Participatiewet valt te vergelijken met het aantal personen dat vóór 1-1-2015 onder de Participatiewet gevallen zou zijn. Om toch enkele ontwikkelingen te schetsen volgen we in dit rapport zowel de personen die vanaf 2015 tot de doelgroep van de Participatiewet behoren als de groep arbeidsbeperkten met arbeidsvermogen. Tot deze laatste groep worden personen gerekend die werkzaam zijn in de sociale werkvoorziening (Wsw'ers) en Wajongers met arbeidsvermogen. Voor hen blijven de Wsw en Wajong van toepassing na de transitie. Het aantal Wsw'ers is al een aantal jaren betrekkelijk stabiel op een niveau van iets meer dan 100.000 personen, maar het totale aantal werkende Wajongers is in 2011 met 7% gestegen en is daarna vrij stabiel gebleven op een aantal van circa 53.000 personen.

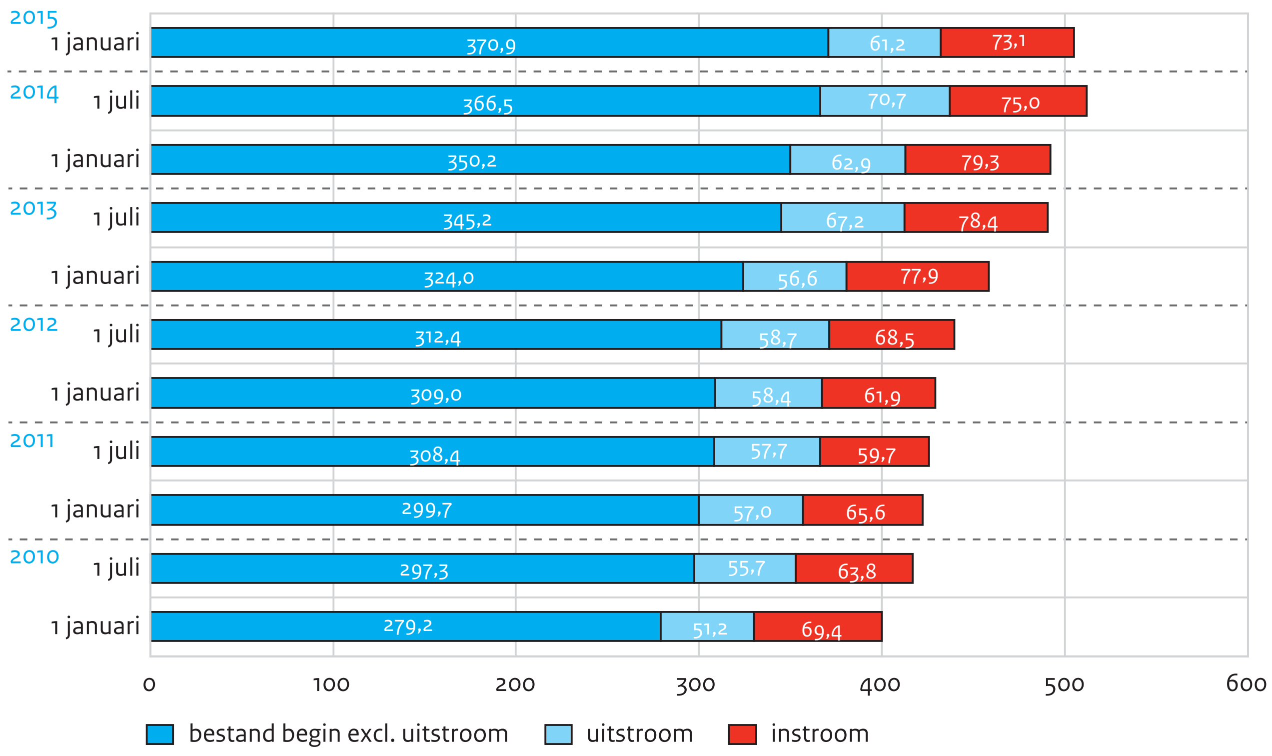
Omvang van de doelgroep in 2015

Bij de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 behoorden circa 472.000 personen direct tot de doelgroep van de wet. Dit komt neer op circa 45 personen per 1000 18-64-

jarigen. Twee jaar daarvoor, op 1-1-2013 kwam dit aandeel uit op ruim 40 personen per 1000 18-64-jarigen. Dit komt neer op een groei van 5,7% per jaar. Begin 2015 waren er 436.000 personen die een bijstandsuitkering ontvingen, waarvan 128.000 met een re-integratievoorziening. Daarnaast zijn er 36.000 personen die geen bijstandsuitkering ontvingen maar wel gebruikmaakten van een re-integratievoorziening.

Figuur S.1

Ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen tot 65 jaar naar bestand en stromen, 2010-2015 (in aantallen x 1000)[a]



a Eindejaars statistische verschillen zijn in de halfjaarlijkse uitstroom verwerkt.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Het aantal bijstandontvangers is tussen 2010 en 2015 gestegen met gemiddeld 5,5% per jaar tot een aantal van 432.100 (figuur S.1).[2] In de eerste helft van 2015 verandert het beeld weinig, al lijkt het saldo van instroom minus uitstroom vanaf 2013 steeds kleiner te worden. Ongeveer twee derde van de instroom in de bijstand heeft te maken met het verlies van een baan van de betrokken persoon of diens partner, eventueel na beëindiging van een uitkering wegens werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. De beëindiging van een duurzame relatie en immigratie dragen ieder voor circa een achtste bij aan de instroom in de bijstand. Ongeveer de helft van de uitstroom uit de bijstand vloeit voort uit het vinden van een baan, ongeveer 20% stroomt uit vanwege de start van een (nieuwe) studie en 30% vanwege andere redenen als gaan samenwonen, emigreren, met pensioen gaan en detentie.

Reden beëindiging re-integratievoorziening

Begin 2015 hadden gemeenten ongeveer 200.000 re-integratievoorzieningen uitstaan. Sommige van deze voorzieningen zijn een onderdeel van een langere weg naar werk. Bijna 30% van de personen die een re-integratievoorziening beëindigen, heeft werk, deels in combinatie met een bijstandsuitkering; bijna 60% heeft geen werk gevonden en blijft aangewezen op een bijstandsuitkering. De rest (10%) heeft geen werk gevonden maar heeft ook geen bijstandsuitkering meer. Autochtonen, westerse migranten en mensen jonger dan 45 jaar vinden vaker werk dan anderen. Dit tekent de lastige arbeidsmarktpositie van relatief oudere werkzoekenden en niet-westerse migranten.

Betrokkenheid gemeenten bij de banenafspraak

Om de gevolgen van het stopzetten van de Wsw en de beperking van de Wajong tot personen zonder duurzaam arbeidsvermogen te beperken is in 2013 een sociaal akkoord gesloten waarin is afgesproken 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze afspraak wordt de banenafspraak genoemd. De doelgroep van de banenafspraak bestaat uit mensen die onder de Participatiewet vallen en geen wettelijk minimumloon kunnen verdienen, mensen met een Wsw-indicatie, Wajongers met arbeidsvermogen en mensen met een Wiw-baan of ID-baan. Een deel van deze groep valt onder verantwoordelijkheid van het UWV en een deel onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Om te voorkomen dat er sprake is van verschuiving van werk als iemand die eerst in het sociale werkbedrijf werkzaam was nu via een Wsw-detachering buiten het sociale werkbedrijf werkzaam is, geldt een voorwaarde: de plaatsingen van deze mensen tellen alleen mee als er ook mensen met een nieuwe voorziening beschut werk volgens artikel 10b van de Participatiewet aan de slag zijn gegaan.[3] Gemeenten zijn in 2015 echter zeer terughoudend geweest bij de inrichting van voorziening en voor beschut werk.

Personen met beperkingen hebben het lastig

Werkgevers zijn betrekkelijk huiverig om kandidaten met verstandelijke en psychische beperkingen in dienst te nemen, omdat ze verwachten dat deze kandidaten veel begeleiding nodig hebben. Dit maakt het voor deze mensen lastig om werk te vinden, ongeacht of zij op 1-1-2015 een Wajong-uitkering hebben of daarna in de Participatiewet instromen. Bovendien zegt bijna de helft van de gemeenten in de eerste helft van 2015 nog geen geschikte kandidaten te hebben gevonden voor de banenafspraak. Het aantal aangevraagde beoordelingen voor het doelgroepregister is in de tweede helft van 2015 echter sterk gestegen. Bij een vraag die betrekking heeft op de situatie voor de transitie geeft ongeveer de helft van de Wajongers met arbeidsvermogen en de bestaande Wwb'ers aan de verleende hulp zinvol te vinden, maar vindt slechts een derde dat de verleende hulp hun baankansen heeft vergroot.

S.3.2 Wmo 2015

Voor wie is de Wmo 2015?

De doelgroep van de Wmo 2015 is erg breed. De Wmo 2015 is namelijk bedoeld om mensen te helpen zelfstandig thuis te laten wonen, (zelf)redzaam te laten zijn en mee te laten doen aan de samenleving. De hulp is dan vooral bedoeld voor mensen die daartoe zelf, of met hulp van anderen, niet in staat zijn. Anders dan bij de Participatiewet zijn hier geen vooraf aangewezen voorzieningen die ingezet kunnen worden om de doelen te bereiken. Er wordt wel onderscheid gemaakt tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Een algemene voorziening is er voor iedereen (zoals activiteiten in een buurthuis) of een nader bepaalde groep mensen (dagbesteding voor ouderen met beperkingen). Een maatwerkvoorziening is specifiek afgestemd op de behoefte van een persoon (zoals een beschermde woonomgeving, individuele begeleiding of een scootmobiel). Deze hulp kan in natura worden verstrekt of in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb).

Verschillen tussen gemeenten in aanbod van voorzieningen

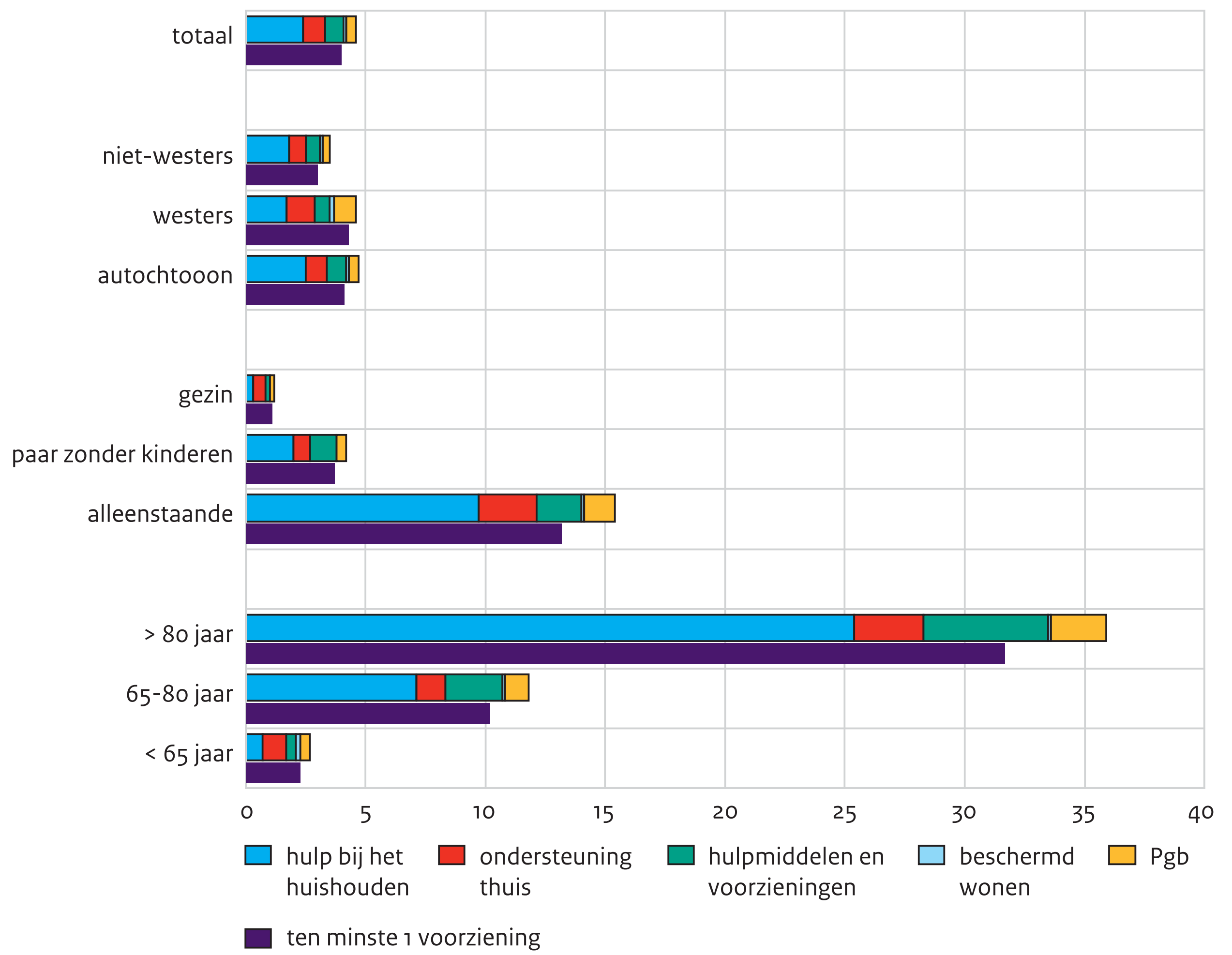
Gemeenten zetten in het kader van de Wmo 2015 een groot scala aan voorzieningen in. Op alle gebieden zoeken gemeenten naar allerlei vormen van ondersteunende arrangementen. Ze hanteren daarbij verschillende afbakeningen van maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen, waardoor bijvoorbeeld vergelijkbare vormen van huishoudelijke hulp bij de ene gemeente als maatwerkvoorziening worden aangemerkt en bij een andere gemeente als algemene voorziening. Dat maakt het lastig om uitspraken te doen over het gebruik van voorzieningen in gemeenten, verschillen in gebruik van voorzieningen tussen gemeenten en veranderingen hierin. Dit komt doordat geen landelijke registraties beschikbaar zijn over de levering en het gebruik van algemene voorzieningen.

Aantal mensen dat een maatwerkvoorziening gebruikt vrij stabiel

Onder de Wmo 2015 vallen ook voorzieningen die voor de overgang op 1 januari 2015 onder de AWBZ vielen (zoals begeleiding en dagbesteding). Om ontwikkelingen in het gebruik over een langere periode te schetsen nemen we als uitgangspunt de afbakening van de voorzieningen die in 2015 tot de Wmo 2015 behoren. In 2014 maakten 928.000 personen gebruik van een voorziening die in 2015 tot de Wmo behoort. Het gebruik van de maatwerkvoorzieningen vertoont in de periode 2011-2014 een betrekkelijk stabiel beeld. De gegevens over Wmo 2015-voorzieningen kunnen sinds 1-1-2015 door gemeenten beschikbaar worden gesteld voor opname in de Gemeentelijke monitor sociaal domein (Gmsd). Voor het eerste halfjaar van 2015 zijn echter alleen gegevens beschikbaar voor 137 gemeenten, die geen doorsnee vormen van alle gemeenten in Nederland. Daarom wordt in deze rapportage ook gebruikgemaakt van gegevens van het CAK (dat een registratie bijhoudt van alle Wmo-maatwerkvoorzieningen waarvoor een – inkomensafhankelijke – eigen bijdrage in rekening wordt gebracht). Van de maatschappelijke ondersteuning die in het eerste halfjaar van 2015 als maatwerkvoorziening werd aangeboden,

bestond volgens de registraties van het CAK circa 55% uit huishoudelijke hulp, 26% uit ondersteuning thuis, 16% uit hulpmiddelen en diensten op het gebied van wonen en vervoer en 3% uit ondersteunende voorzieningen die betrekking hebben op verblijf (beschermd wonen). Rekenen we ook maatwerkvoorzieningen mee waarvoor geen eigen bijdrage is verschuldigd, zoals in de GMSD, dan verveelvoudigt het aantal voorzieningen dat tot de hulpmiddelen en woon- en vervoersdiensten wordt gerekend met een factor 5, waarvan circa 85% betrekking heeft op vervoer en circa 15% op wonen. De gegevens over vervoer die wel in de GMSD maar niet in de CAK-registratie zijn opgenomen, betreffen doorgaans 'vervoer op maat' per taxibusje of regiotaxi, waarvoor de cliënt een vergoeding in rekening wordt gebracht voor 'algemeen gebruikelijke kosten'. Bij de andere drie (groepen van) voorzieningen zijn de verschillen tussen de Gmsd en de CAK-registratie gering.

Figuur S.2
Gebruik van Wmo-voorzieningen naar kenmerken van de cliënt, 1e halfjaar 2015 (in procenten)



Bron: CAK (bron) SCP-bewerking; CBS (StatLine) SCP-bewerking

Vooral 80-plussers maken gebruik van Wmo-voorzieningen waarvoor een eigen bijdrage geldt (CAK gegevens): in het eerste halfjaar van 2015 maakte ruim een op de drie 80-plussers gebruik van een Wmo-voorziening, overwegend huishoudelijke hulp

(figuur S.2). Bij 65-80-jarigen komt het gebruik met een op de acht aanzienlijk lager uit en maakt huishoudelijke hulp een iets minder groot deel uit van de totale ondersteuning. Bij 65-minners vormt ondersteuning thuis de belangrijkste vorm van Wmo-hulp. Kantelen we het perspectief naar de mate waarin leeftijdsgroepen ondersteuning ontvangen dan blijkt dat 37% van alle ondersteuning bij 80-plussers terechtkomt, 29% bij de 65-80-jarigen en 34% bij de 65-minners. Het aantal unieke cliënten is volgens de registraties van het CAK circa 16% lager dan het aantal gebruikers (een cliënt kan immers meerdere voorzieningen gebruiken). Dit meervoudige gebruik verschilt weinig per bevolkingsgroep.

Ontwikkeling Wmo-voorzieningen onduidelijk

Het gebruik van Wmo 2015 voorzieningen lijkt tussen 2014 en 2015 weinig te zijn veranderd. Dat is ook niet verwonderlijk gezien het overgangsrecht dat van toepassing was voor de naar gemeenten overgehevelde voorzieningen. Wel lijkt in het totaal van Wmo-voorzieningen een daling op te treden van maatwerkvoorzieningen die betrekking hebben op huishoudelijke hulp en ondersteuning thuis ten gunste van algemene voorzieningen. De ontwikkeling in het gebruik van hulpmiddelen en diensten op het gebied van wonen en vervoer is onduidelijk, omdat hier grote verschillen optreden tussen de registraties van het CAK en de Gemeentelijke monitor sociaal domein.

Huishoudelijke hulp blijft punt van aandacht

Gemeenten hebben de kortingen op hun budget voor huishoudelijke hulp en ondersteuning thuis opgevangen door hulp tegen lagere tarieven in te kopen, minder hulp in te kopen of de hulp anders te organiseren. Bij de huishoudelijke hulp heeft de inkoop ertoe geleid dat verschillende aanbieders van huishoudelijke hulp hun contractuele verplichtingen niet meer (konden) nakomen. De levering van deze hulp is een punt van zorg en aandacht. Hoewel er een Code verantwoordelijk marktgedrag Thuisondersteuning is opgesteld, wordt deze code in de praktijk niet door alle partijen gedragen. Het kabinet heeft aangekondigd nadere regels op te stellen om deze code in het inkoopproces van gemeenten op te nemen. Meer in het algemeen speelt de vraag of huishoudelijke hulp binnen de Wmo 2015 door gemeenten als maatwerkvoorziening moet worden aangeboden en onder welke voorwaarden. De wet laat zich hier niet expliciet over uit. Het is aan de rechter om nader te bepalen welke ruimte gemeenten hier hebben.

S.3.3 Jeugdwet

Doelgroep van de Jeugdwet

De Jeugdwet is bedoeld voor situaties waarin ouders of het ondersteunende sociale netwerk tekortschieten bij het oplossen van opvoed- en opgroeiproblemen van jeugdigen in het gezin. De Jeugdwet biedt een integraal kader voor alle voorzieningen die voorheen in afzonderlijke wettelijke kaders waren geregeld.

Aantal gebruikers Jeugdwetvoorzieningen licht gedaald tussen 2011 en 2014

Het totale aantal gebruikers van Jeugdwetvoorzieningen is in de periode 2011-2014 licht gedaald met 1,1% per jaar. In 2014 waren circa 370.000 jeugdigen in zorg. Net als bij de Participatiewet en de Wmo is het lastig om de cijfers van vóór 1-1-2015 te vergelijken met cijfers van daarna. In het eerste halfjaar van 2015 ontvingen 288.000 jeugdigen een voorziening in het kader van de Jeugdwet, waarvan 270.000 in het vrijwillige kader, 28.000 jeugdigen hadden zowel een voorziening in het vrijwillige kader als een voorziening in het gedwongen kader, en 18.000 jeugdigen hadden uitsluitend een voorziening in het gedwongen kader.

Een globaal beeld van de toe- of afname kunnen we krijgen door te kijken naar de instroom in het eerste halfjaar van 2015. Op basis daarvan kan de verwachting worden uitgesproken dat het totale gebruik in 2015 weinig zal afwijken van dat in 2014 (nieuwe cijfers van het CBS komen uit op bijna 380.000 jeugdigen in 2015 in de Jeugdwet). Voor een belangrijk deel komt dat waarschijnlijk doordat het uitgangspunt voor 2015 is dat de zorg bij de transitie gewaarborgd moest worden.

De Jeugdwetvoorzieningen kennen een betrekkelijk grote dynamiek. Van alle trajecten die op 1 januari 2015 liepen, was 31% een half jaar later beëindigd. Gemeenten spelen een betrekkelijk ondergeschikte rol bij de toegang tot de jeugdhulp (vrijwillig kader).

De gemeente is direct verantwoordelijk voor 12% van de trajecten die in de eerste helft van 2015 gestart zijn. In circa 67% van de gevallen is de verwijzing afkomstig van een arts en in 7% van een rechter. Bij de overige situaties is er geen verwijzer aan te pas gekomen of is de verwijzer onbekend.

Verschillen in vormen en gebruik van Jeugdwetvoorzieningen

Het gebruik van Jeugdwetvoorzieningen beperkt zich voornamelijk tot de groep van 4-17-jarigen, waarvan circa 10% een of andere vorm van hulp ontvangt (figuur S.3).

De 12-17-jarigen ontvangen in verhouding meer zorg met verblijf en combinaties van jeugdhulp. Vanaf 12 jaar kan een kind voor strafbare feiten worden vervolgd, waardoor er vanaf deze leeftijd ook meer gedwongen vormen van zorg worden gebruikt. Verder valt op dat jongens meer gebruikmaken van Jeugdwetvoorzieningen dan meisjes en dat vooral Jeugdwetvoorzieningen worden ingezet in gezinnen met één ouder. Ten slotte is het gebruik in gezinnen van niet-westerse herkomst iets lager dan gemiddeld, maar betreft het wel vaker gedwongen vormen van hulp.

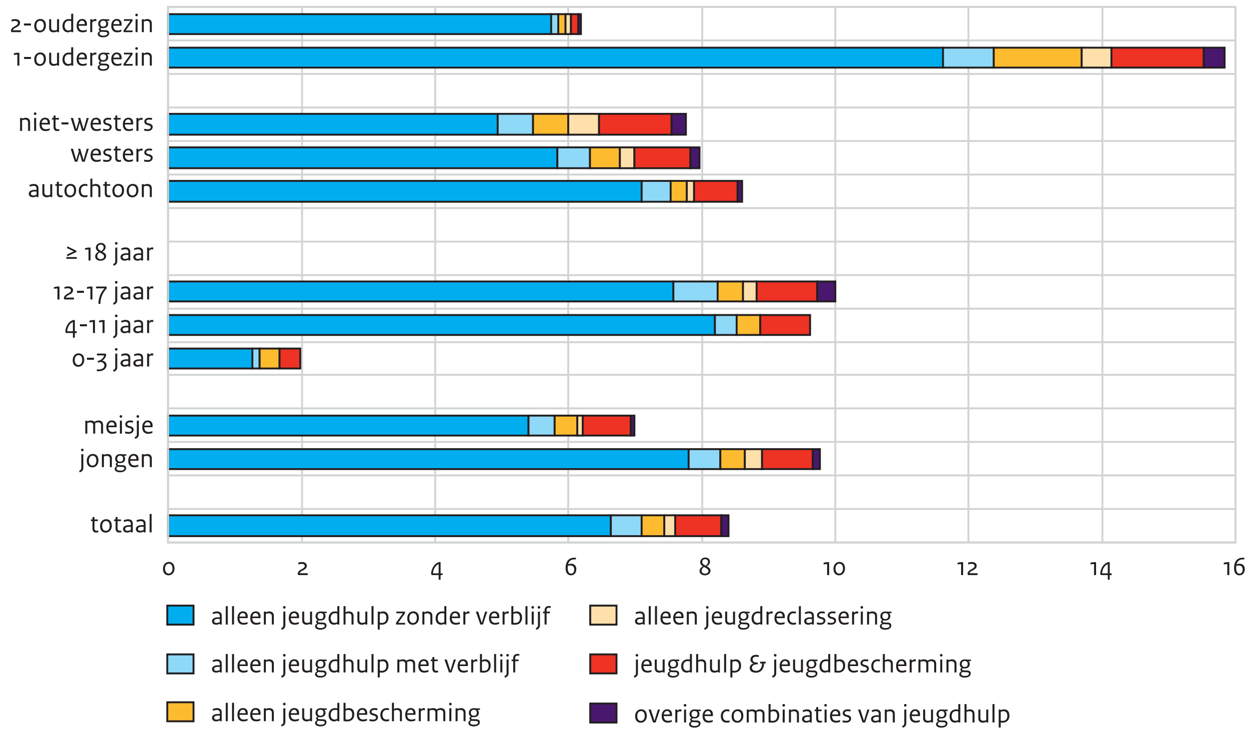
Transitie Jeugdwet gericht op continuering zorg

Het jaar 2015 is vooral een overgangsjaar, waarin zorgcontinuïteit voorop staat en gemeenten de eerste schreden zetten op het pad van de transformatie. Het algemene beeld dat uit de rapportage van de verschillende partijen die bij de Jeugdwet zijn betrokken naar boven komt, is dat de transitie zonder grote problemen is verlopen en dat de echte transformatie nog op gang moet komen.

Er zijn echter nog punten van zorg, zoals het respecteren van de privacywetgeving, het beperken van de wachtlijsten in de jeugdpsychiatrie en het continueren van de hulp

nadat de cliënt 18 jaar is geworden. Ook de samenwerking tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de Jeugdwet, de wachtlijsten bij de Raad voor de Kinderbescherming en de afstemming van specialistische jeugdhulp die landelijk of boven-regionaal wordt aangeboden, vragen nog de nodige aandacht. Dat geldt ook voor de inrichting van de voorziening Veilig thuis.

Figuur S.3
Gebruik van Jeugdwetvoorzieningen naar soort en bevolkingskenmerken, 1e halfjaar 2015 (in procenten)[a]



a De categorie ‘alleen jeugdhulp met verblijf’ is inclusief de combinatie met jeugdhulp zonder verblijf. Exclusief jeugdhulp die wordt geboden op basis van een Pgb (tenzij het Pgb wordt ingezet via een erkende zorgaanbieder).

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

S.3.4 Dynamiek en stapeling

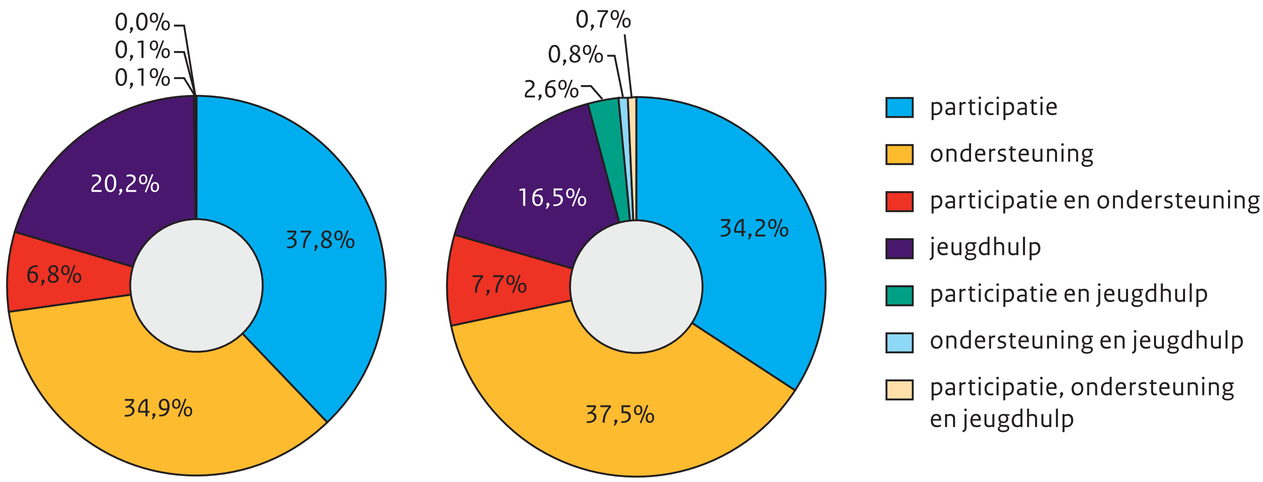
Slechts 12% van de gebruikers combineert voorzieningen uit verschillende sectoren

In 2013 maakten ruim 1,7 miljoen mensen uit 1,5 miljoen huishoudens gebruik van een voorziening die sinds 2015 onder het sociaal domein valt. Dit betreft 11% van de bevolking en 22% van de huishoudens. Vanwege de mantra ‘één gezin, één plan, één regisseur’ gaan we in deze rapportage vooral uit van het gebruik per huishouden. Ruim 40% van deze huishoudens gebruikt maatschappelijke ondersteuning, 40% gebruikt een participatie-voorziening en 18% gebruikt jeugdzorg (figuur S.4).

De meeste huishoudens gebruiken voorzieningen uit slechts één sector, maar 12% van de huishoudens met een voorziening combineert dit met een of meer voorzieningen uit andere sectoren. Het gaat dan meestal om een combinatie van participatievoorzieningen

en maatschappelijke ondersteuning (7,7%), of participatie en jeugdzorg (2,6%). De combinaties verschillen per leeftijdsgroep. Jongeren ontvangen voornamelijk jeugdhulp en ouderen maatschappelijke ondersteuning. Bij de 18-64 jarigen komt de combinatie van voorzieningen in de Participatiewet en de Wmo 2015 relatief vaak voor (11%).

Figuur S.4
Gebruik van combinaties van sociaaldomeinvoorzieningen, naar sector, 2013 (in procenten van personen en huishoudens)



Bron: CBS (SCP Maatwerkbestand Sociaal Domein 2013 V3; 151218 SCP Overall Monitor Sociaal Domein_2013_V1) SCP-bewerking

Ook per sector worden afzonderlijke voorzieningen vaak niet in combinatie met andere voorzieningen gebruikt. Op deze regel zijn echter uitzonderingen. Zo worden de jeugdzorgvoorzieningen geregeld onderling gecombineerd, vooral de jeugdbescherming komt vaak voor met jeugdhulp met of zonder verblijf (meer dan de helft). Ook wordt ondersteuning thuis vaak gecombineerd met huishoudelijke hulp (beide uit de maatschappelijke ondersteuning).

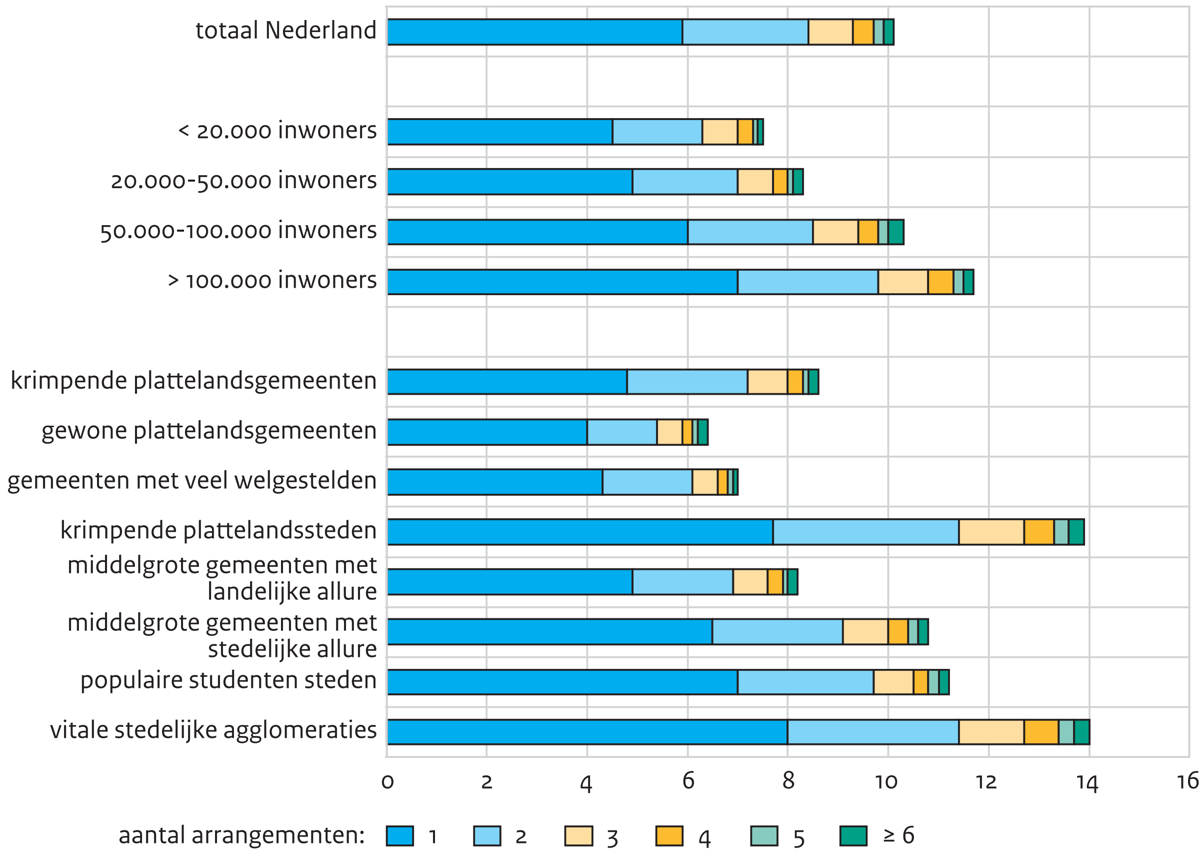
Stapeling van voorzieningen in 137 gemeenten

Het CBS heeft voor de 137 gemeenten waarvoor Wmo-gegevens beschikbaar waren in de Gemeentelijke monitor sociaal domein berekend welke stapeling van maatwerkvoorzieningen er in de onderliggende wetten plaatsvindt. De stapeling is gebaseerd op de indeling van maatwerkvoorzieningen die centraal staat in deze rapportage. Deze indeling onderscheidt twee voorzieningen uit de Participatiewet (bijstand, re-integratie), vier voorzieningen uit de Wmo (huishoudelijke hulp, ondersteuning thuis, hulpmiddelen en diensten, beschermd wonen) en vier voorzieningen uit de Jeugdwet (jeugdhulp zonder verblijf, jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming, jeugdreclassering). In totaal kan de stapeling dus oplopen tot het gelijktijdig gebruik van tien voorzieningen in het sociaal domein in het eerste halfjaar van 2015.
Gemiddeld heeft 10% van de bevolking in de 137 gemeenten gebruikgemaakt van een maatwerkvoorziening in het eerste halfjaar van 2015 (figuur S.5). Relatief hoog is het

gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen in de vitale stedelijke agglomeraties en de krimpende plattelandssteden (circa 14%; zie § S.3.5 voor uitleg over de indeling van gemeenten). Relatief laag is het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein in gewone plattelandsgemeenten (circa 6%) en gemeenten met veel welgestelden (circa 7%).

Figuur S.5

Aandeel cliënten met een of meerdere arrangementen binnen het sociaal domein, 1e halfjaar 2015 (in procenten van de bevolking)[a]



a Gebaseerd op gegevens van 137 gemeenten; opgehoogd per gemeentecluster naar landelijke totalen.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Kijken we niet naar het totale gebruik van voorzieningen maar naar het meervoudige gebruik dan is het beeld weinig anders. In circa 59% van de situaties gaat het om het gebruik van slechts één voorziening, in ongeveer 25% van de situaties om twee voorzieningen en in ongeveer 16% om drie voorzieningen of meer. Niet alleen het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen is hoog in de vitale stedelijke agglomeraties en de krimpende plattelandssteden, maar ook de stapeling van voorzieningen. Zo gebruikt 19% van de bevolking in de vitale stedelijke agglomeraties en 18% van de bevolking in krimpende plattelandssteden die een beroep doet op een voorziening in het sociaal domein drie of meer voorzieningen, tegenover 16% gemiddeld in de bevolking. Relatief laag is de stapeling van voorzieningen in gemeenten met veel welgestelden (circa 13% van de gebruikers) en populaire studentensteden (circa 14%).

Dynamiek tussen sectoren

Een groot deel van de gebruikers van een (of meerdere) van de sectoren blijft dit langere tijd doen. Zo maakt ongeveer 82% van de gebruikers van een participatievoorziening in 2012 hier ook nog gebruik van in 2013. Voor de maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwetvoorzieningen liggen die aandelen iets lager op respectievelijk 69% en 61%. Bijna twee vijfde van de gebruikers van maatschappelijke ondersteuning in 2012 stroomt in 2013 uit naar een participatievoorziening en 10% naar de jeugdzorg.
De stromen tussen de voorzieningen binnen een sector zijn veelal kleiner. Alleen bij de Jeugdwetvoorzieningen lijkt er meer dynamiek te zijn. De jaarlijkse uitstroom uit Jeugdwetvoorzieningen is betrekkelijk groot en varieert tussen de 26% bij de jeugdbescherming tot 47% bij de jeugdhulp met verblijf. De grotere uitstroom bij Jeugdwetvoorzieningen in vergelijking met de andere twee sectoren kan te maken hebben met het feit dat trajecten in deze sector een beperkte duur hebben.

S.3.5 Regionale verschillen

Gemeenten verschillen op vele kenmerken. Hoewel we in deze landelijke rapportage geen uitspraken doen over afzonderlijke gemeenten, kijken we wel naar groepen gemeenten en regio's waarbinnen gemeenten samenwerken. In principe zouden we naar veel verschillende kenmerken van gemeenten kunnen kijken. Om de presentatie van uitkomsten naar deze kenmerken overzichtelijk te houden zijn de gemeenten echter geclusterd in groepen die 'op elkaar lijken'. Het meest interessante perspectief zou zijn om te clusteren naar de wijze waarop de gemeenten de inrichting van het sociaal domein vorm hebben gegeven. Er is echter geen landelijke informatie beschikbaar over dit soort inrichtingskeuzes. Daarom is de clustering van gemeenten in deze rapportage gebaseerd op verschillen in het risicoprofiel van de bevolking van gemeenten. Het risicoprofiel wordt bepaald aan de hand van belangrijke kenmerken die verschillen in voorzieningengebruik kunnen verklaren. Bij deze clustering zijn de gemeenten niet op voorhand ingedeeld op bepaalde criteria, maar hebben we 'de data laten spreken'. Daarbij is gebruikgemaakt van een statistische techniek (latente klassenanalyse) om de gemeenten te clusteren. We onderscheiden acht clusters van gemeenten. De verschillen tussen de clusters hebben vooral betrekking op stedelijkheid, het aandeel niet-westerse migranten, het aandeel alleenstaanden en het aandeel huishoudens met lage inkomens.

Verschillen naar typen gemeenten

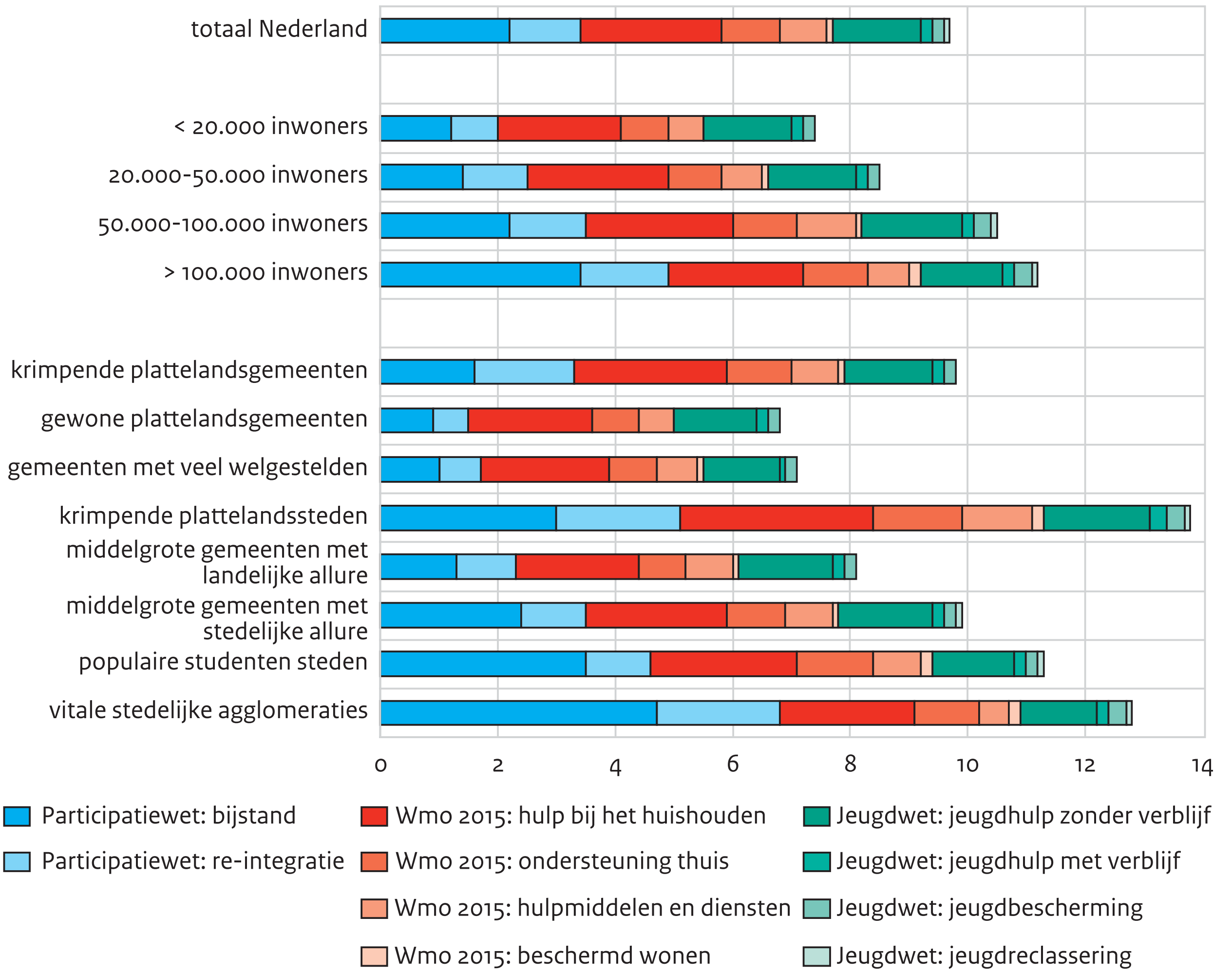
Er zijn grote verschillen in het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen naar gemeentelijke clusters (figuur S.6). Binnen de clusters kunnen de verschillen grotendeels maar niet geheel worden verklaard door de verschillen in risicoprofielen van de bevolking in de onderscheiden clusters.

Het hoogste gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen treffen we aan in krimpende plattelandsgemeenten. Hieraan dragen vooral de Jeugdwetvoorzieningen en de maat-

schappelijke ondersteuning bij. Ook in de drie grote agglomeraties en de grote (populaire studenten)steden is het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen hoog, waaraan vooral de bijstand bijdraagt. In gewone plattelandsgemeenten en gemeenten met veel welgestelden is het gebruik van alle voorzieningen in verhouding laag.

Figuur S.6

Gebruik van de drie decentralisatiewetten naar gemeentegrootte en clusters van gemeenten, 1e halfjaar 2015 (in procenten per inwoner)[a]



a Inclusief meervoudig gebruik van de onderscheiden voorzieningen.

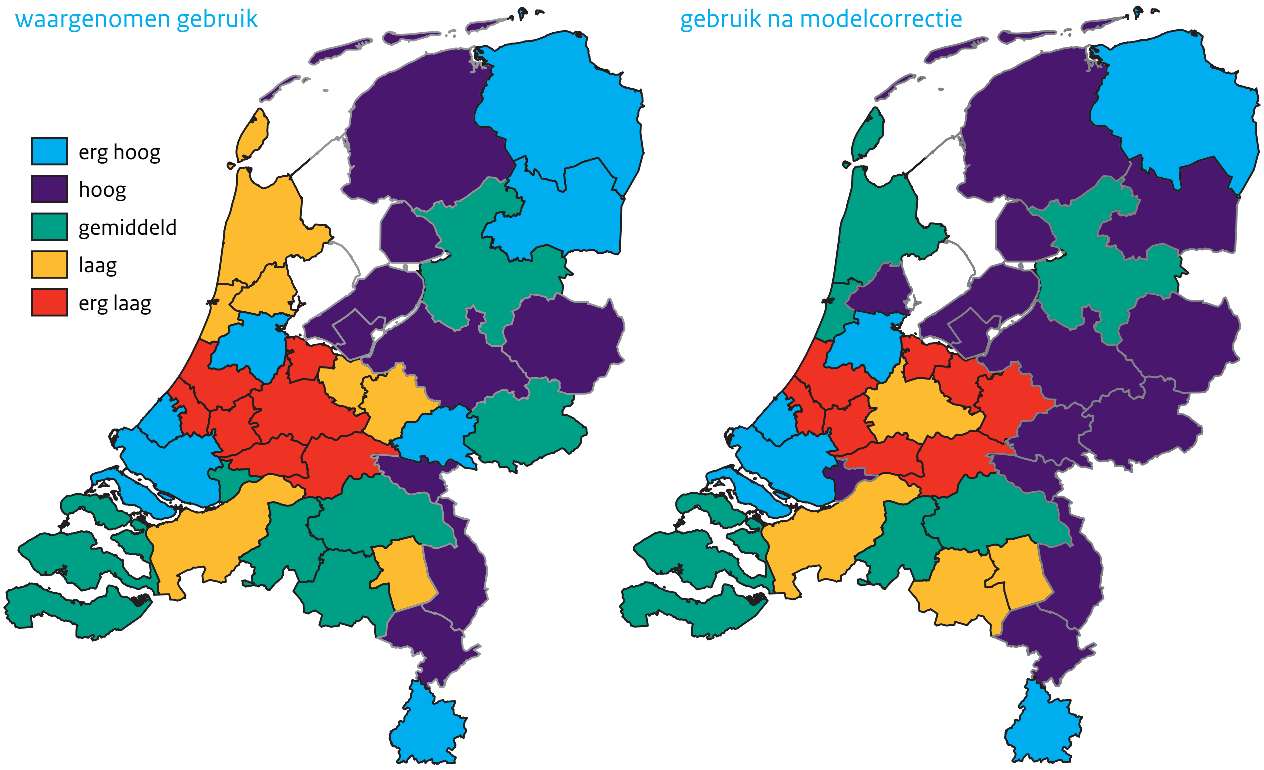
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking; CAK (maatwerkbestand) SCP-bewerking

Verschillen naar regionale indeling

De verschillen per regio (arbeidsmarkt-, Wmo- of jeugdzorgregio) zijn groot en worden iets minder groot als rekening wordt gehouden met de verschillende risicogroepen in de onderscheiden regio's. Binnen de regio's zijn de risicoprofielen van gemeenten te gevarieerd om de verschillen echt weg te nemen: de verschillen blijven groot (figuur S.7).

Figuur S.7

Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein per inwoner voor en na modelcorrectie naar Corop-regio (in procenten)[a]



kwintielen	aantal Corop-regio's voor correctie	aantal Corop-regio's na correctie
erg laag	7	8
laag	7	4
gemiddeld	7	6
hoog	7	12
erg hoog	7	5

a Leesvoorbeeld: De 40 Corop-regio's zijn gelijk verdeeld over vijf klassen van voorzieningengebruik. In de provincie Utrecht is het waargenomen gebruik erg laag (rood: laagste 20%-groep); als echter rekening wordt gehouden met het feit dat in deze provincie minder kwetsbare mensen wonen dan gemiddeld, dan verschuift de provincie Utrecht van de score zeer laag gebruik naar de score laag gebruik (oranje: de op een na laagste 20%-groep).

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Vooral de noordoostelijke regio's en Zuid-Limburg kennen een hoog niveau van voorzieningengebruik. Dat blijft ook zo als rekening is gehouden met de kwetsbare kenmerken van de bevolking in deze regio's, die de kans op het gebruik van de betrokken voorzieningen verhogen. Deze kenmerken zijn onder meer de aanwezigheid van lage inkomens, uitkeringsontvangers (exclusief bijstand), eenoudergezinnen, ouderen en niet-westerse migranten.

Noten

1 Wsw: Wet sociale werkvoorziening, bedoeld voor mensen die door een lichamelijke, psychische en/of verstandelijke handicap niet onder normale omstandigheden kunnen werken.

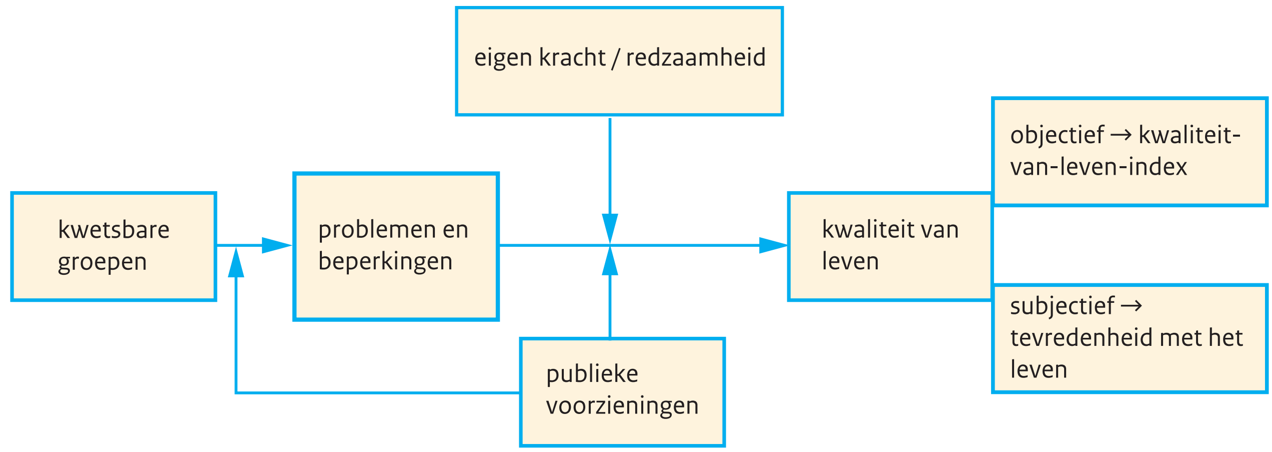
2 Er is een statistisch verschil van circa 4000 cliënten met het voorgaande CBS-cijfer van 136.000.

3 Deze voorwaarde geldt niet voor extra banen via Wsw-detachering wanneer mensen in 2013 en 2014 zijn ingestroomd vanaf de Wsw-wachtlijst of door uitbreiding van het gemiddelde aantal verloonde uren. Deze extra plaatsingen in 2013 en 2014 en extra uren tellen zonder meer mee voor de banenafspraak. Nieuwe instroom vanaf de Wsw-wachtlijst in een Wsw-detachering was in 2013 en 2014 nog mogelijk. Sinds 1 januari 2015 is instroom vanaf de Wsw-wachtlijst in een Wsw-dienstbetrekking, en dus ook Wsw-detachering, niet meer mogelijk.

S.4 Deel B: kwaliteit van leven

In dit deel van de rapportage staat het burgerperspectief centraal. Vier aspecten van het leven van burgers komen aan de orde: hoe kwetsbaar zijn ze, welke problemen ondervinden ze, hebben ze een netwerk waarop ze een beroep kunnen doen en hoe is hun kwaliteit van leven? De relaties tussen deze aspecten zijn globaal weergegeven in het schema in figuur S.8, dat tegelijk de rode draad vormt waarlangs dit deel is opgebouwd.

Figuur S.8
Conceptueel schema van het beschrijven van de kwaliteit van leven van burgers binnen het sociaal domein



Bron: SCP

Kwaliteit van leven is een breed begrip, waaronder een groot aantal levensterreinen wordt geschaard. Het omvat terreinen die centraal staan bij de decentralisaties (participatie, eenzaamheid en redzaamheid), maar bestrijkt ook andere onderdelen die relevant zijn voor het sociaal domein, zoals de woonsituatie en de levensstandaard.

De centrale vraag in dit deel is: hoe gaat het met mensen in het sociaal domein (die gebruikmaken van een maatwerkvoorziening)?

S.4.1 Doelgroepen

In deze eerste overall rapportage sociaal domein beperken we ons tot een bespreking van de kwaliteit van leven van de doelgroepen van de drie decentralisaties. Deze bestaan uit gebruikers van voorzieningen in het sociaal domein. De volgende groepen worden onderscheiden:

1 personen met alleen Participatiewetvoorzieningen;
2 personen met alleen Jeugdwetvoorzieningen (bij deze groep is een van de ouders ondervraagd);
3 personen met alleen Wmo 2015-voorzieningen;

4 personen in een huishouden met een combinatie van voorzieningen op het gebied van de Participatiewet, Jeugdwet of Wmo-2015.

Daarnaast onderscheiden we een groep mensen die geen gebruik maken van een individuele maatwerkvoorziening in het sociaal domein; deze kan worden gezien als een controlegroep.

5 personen die geen gebruik maken van een maatwerkvoorziening in het sociaal domein.

In elke groep is aan ongeveer 1000 personen een vragenlijst voorgelegd waarmee we inzicht krijgen in de vier aspecten van het leven die we onderscheiden, en daarmee in de centrale vraag hoe het met deze mensen gaat.

S.4.2 Kwetsbaarheid

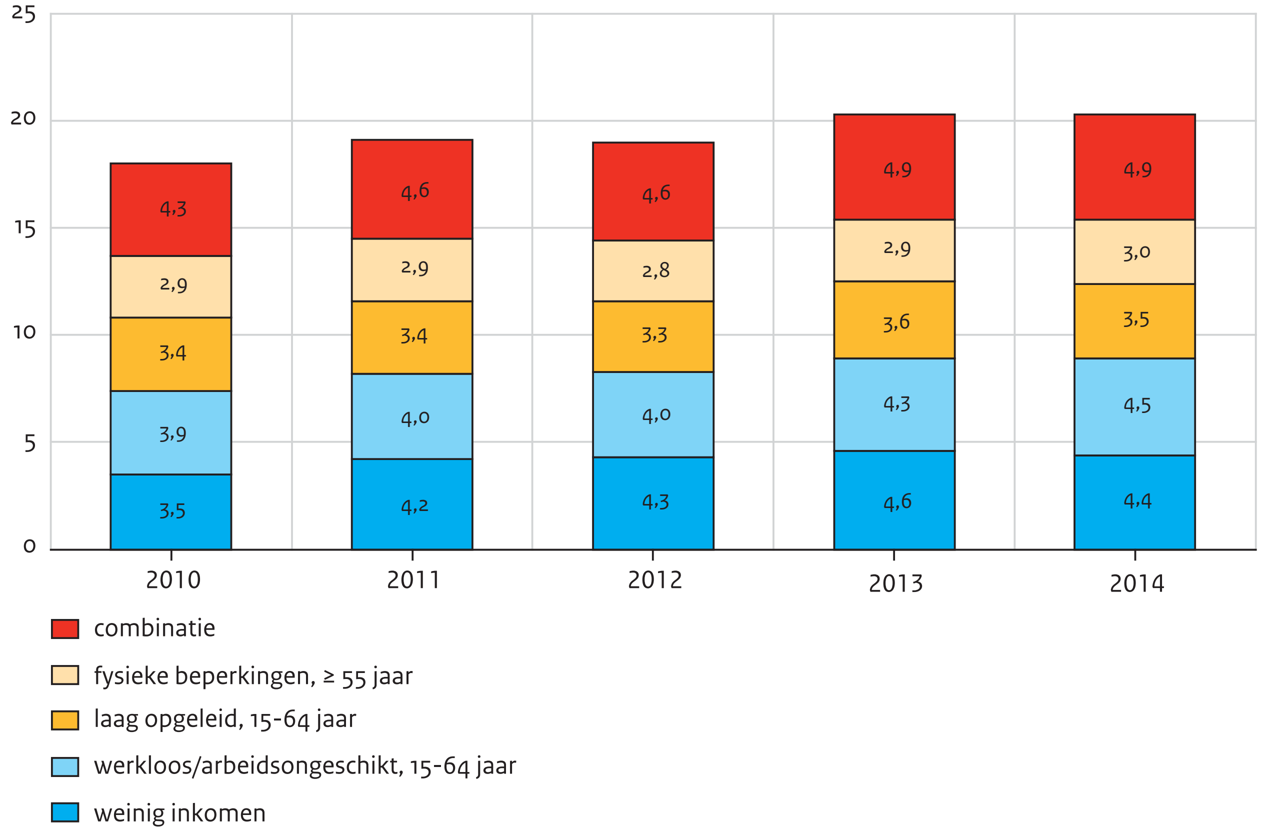
Vooral kwetsbare mensen zijn afhankelijk van voorzieningen in het sociaal domein. Onder kwetsbaar verstaan we: een tekort aan hulpbronnen, ofwel het hebben van een lage opleiding, een laag inkomen, een langdurige ziekte, aandoening of psychische klacht of het niet hebben van werk. De hulpbronnen gezamenlijk zeggen iets over de kwetsbaarheid van mensen: iemand die over minder hulpbronnen beschikt, is kwetsbaarder (en loopt meer risico op problemen) dan iemand die over meer hulpbronnen beschikt. De groep kwetsbare mensen (mensen met weinig hulpbronnen) neemt de afgelopen jaren gestaag in omvang toe (figuur S.9). Aan het verloop van het aandeel kwetsbare mensen liggen verschillende bewegingen ten grondslag. Het aandeel personen in een huishouden met een laag inkomen is aanvankelijk toegenomen maar in 2014 weer iets gedaald en het aantal personen met een arbeidsmarkt gerelateerde uitkering is alle jaren gestegen. Het aandeel personen met een lage opleiding is vrij stabiel evenals het aantal personen met een fysieke beperking. Dat het aandeel personen met een fysieke beperking nauwelijks toeneemt houdt verband met het feit dat de stijgende levensverwachting bij ouderen gepaard gaat met een gezondere levensverwachting. Dit alles betekent dat de trend van kwetsbaarheid vooral wordt bepaald door de economische conjunctuur en daarvan afgeleide hulpbronnen als inkomen en arbeidsmarktpositie.

De kenmerken van kwetsbaarheid zijn niet willekeurig verdeeld over de bevolking. Er zijn huishoudens die te maken hebben met een grotere kans op een kwetsbare positie en met een stapeling van kwetsbare posities: de kwetsbare groepen. Dit zijn met name eenoudergezinnen, niet-westerse migranten, alleenstaanden, huurders en bewoners van achterstandswijken. De omvang van de kwetsbare groepen neemt in de periode 2010-2014 gestaag toe. In het sociaal domein zijn lage inkomens, uitkeringsontvangers en eenoudergezinnen sterk oververtegenwoordigd. Uitgesplitst naar wet zien we bij de Participatiewet vooral lage inkomens en eenoudergezinnen, bij de Wmo uitkeringsontvangers en 80-plus-

sers en bij de Jeugdwet eenoudergezinnen en paren met kinderen. Overigens gaat het om cijfers van zelfstandig wonende personen: personen in instellingen zijn niet meegerekend.

Figuur S.9

Aandeel kwetsbare individuele personen, 2010-2014 (in procenten van de (zelfstandig wonende) bevolking)[a]



a Weinig inkomen: minder dan het criterium 'niet veel maar toereikend'; laagopgeleid: niet meer dan basisonderwijs afgerond; fysieke beperkingen: moeite met dagelijkse levensverrichtingen zoals aan- en uitkleden, zitten en opstaan, of traplopen. De cijfers zijn gecorrigeerd voor de overlap tussen deze groepen. De procentuele overlap is geschat op basis van de overlap in 2012 (WoON2012).

Bron: SCP/CBS (Armoedesignalement: weinig inkomen); CBS (StatLine: sociale zekerheid, onderwijs en gezondheid)

Mensen met een Wmo-voorziening hebben relatief vaak een langdurige ziekte of aandoening, die leidt tot een, vaak fysieke, beperking in het dagelijks functioneren (tabel S.1). Ook mensen in de Participatiewet en mensen die in een multiprobleemhuishouden wonen, hebben relatief vaak een langdurige ziekte of aandoening; bij hen gaat het relatief vaak om psychische klachten of een combinatie van zowel fysieke als psychische klachten. Mensen in de Participatiewet en woonachtig in een multiprobleemhuishouden zijn relatief vaak werkloos en hebben een laag inkomen.

Het meest kwetsbaar zijn mensen in de Participatiewet en in een multiprobleemhuishouden: zij combineren vaak een lage opleiding met een laag inkomen, werkloosheid en een slechte gezondheid. Het minst kwetsbaar zijn mensen die geen voorziening gebruiken of een kind een Jeugdwetvoorziening hebben.

Tabel S.1
De vijf groepen gebruikers van sociaaldomeinvoorzieningen naar hulpbronnen, 2015 (in euro's en procenten)

	geen betaald werk	werkt > 12 uur	gem. jaar-inkomen	laag in-komen	laag-opgeleid	hoog-opgeleid	langdurige ziekte of aandoening
geen voorziening	37	57	26.200	5	36	33	21
Jeugdwet	18	77	22.880	10	34	31	21
Wmo 2015	94	5	18.930	7	75	9	73
Participatiewet	64	32	14.575	39	59	16	53
multiprobleem	62	33	16.455	23	65	10	59

Bron: SDI'15

S.4.3 Problemen

Een volgende vraag is met welke problemen mensen te maken hebben. De problemen waar we naar kijken zijn deels gerelateerd aan de hulpbronnen en spitsen zich verder toe op centrale problemen in het sociaal domein:

- problemen met algemene dagelijkse handelingen: problemen met zien of horen, met lopen, traplopen of buitenshuis verplaatsen, met huishoudelijke activiteiten;
- problemen met het voeren van een zelfstandig huishouden: persoonlijke verzorging, doen van het huishouden, verplaatsen, regelen van zaken als financiën;
- financiële problemen: niet kunnen rondkomen, betalingsachterstanden;
  problemen in de gezinssituatie: het gezin functioneert niet, opvoedproblemen, verslavingsproblematiek die ontwrichtend kan werken, zoals alcohol, drugs of gokken;
- arbeidsmarktproblemen: geen werk hebben maar wel op zoek zijn;
- lage 'geletterdheid': niet kunnen omgaan met computers en geen bureaucratische vaardigheden hebben (documentgeletterdheid);
- ontbrekend sociaal netwerk: het niet of weinig contact hebben met familie, vrienden of kennissen en buren.

De voorzieningen die mensen gebruiken zijn uiteraard vooral gerelateerd aan de problemen waar ze mee te maken hebben, maar beperken zich niet altijd daartoe (tabel S.2). Mensen in de Participatiewet hebben relatief vaak arbeidsmarktproblemen, en ook problemen om rond te komen, maar meer dan de helft heeft (ook) moeite met algemene dagelijkse handelingen.
Mensen met een kind in een Jeugdwetvoorziening hebben relatief vaak problemen rondom gezin en huishouden, en meer dan een derde vindt het lastig om rond te komen.
Mensen met een Wmo-voorziening hebben relatief vaak gezondheidsproblemen, wat tot uiting komt in moeite met de alledaagse handelingen en met het voeren van een zelfstandig huishouden. Daarnaast heeft bijna twee derde geringe 'geletterdheidsvaardigheden' (omgaan met een computer en invullen van formulieren).

Tabel S.2
Aanwezigheid van een problematische situatie op zeven terreinen, naar de vijf groepen, 2015 (in procenten) [a]

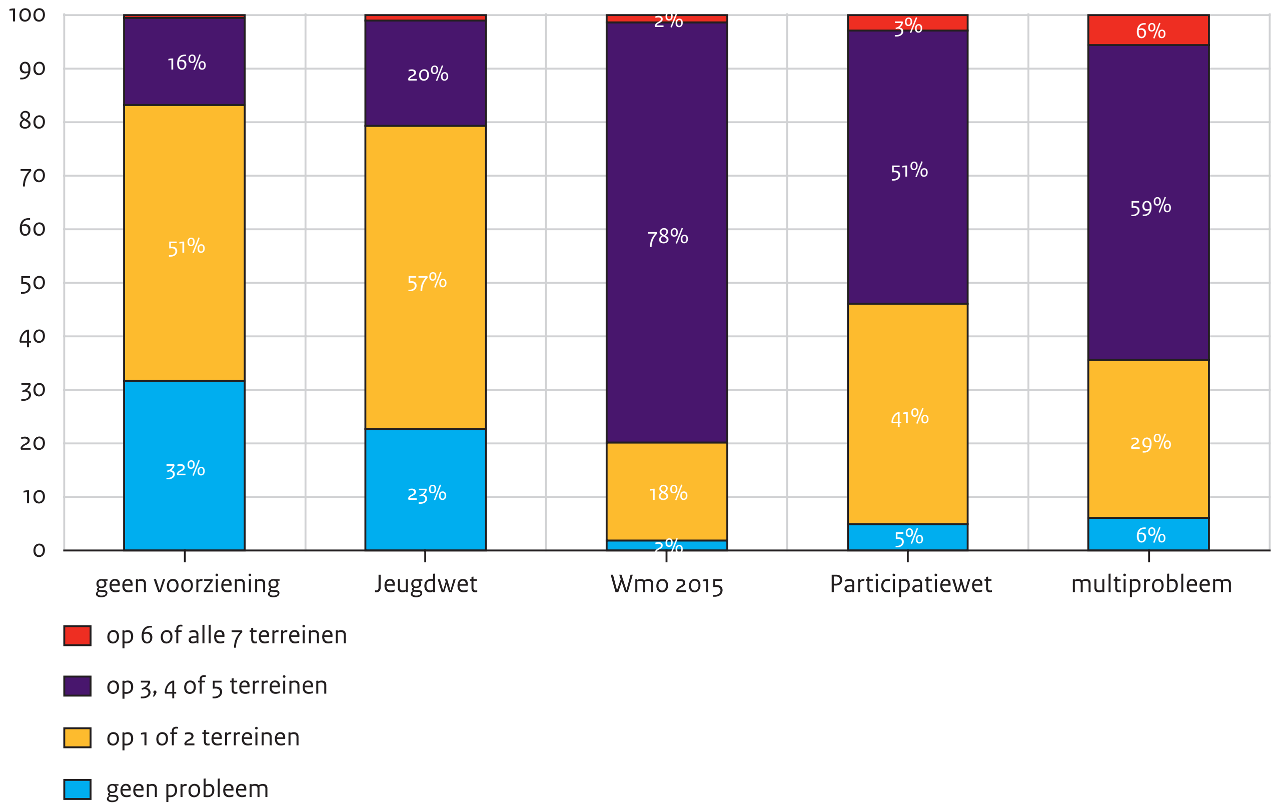
	verrichten dagelijkse handelingen	voeren van zelfstandig huishouden	financiën	gezin en huishouden	arbeidsmarkt	geletterd-heid	sociale contacten
geen voorziening	37	13	24	15	8	14	22
Jeugdwet	28	10	36	47	9	8	20
Wmo 2015	89	82	42	11	3	67	38
Participatiewet	52	31	71	21	26	39	39
multiprobleem	58	48	66	31	18	44	44

a De groepen verschillen significant van elkaar ($p < 0,01$), met uitzondering van geen voorziening/Jeugdwetvoorziening (bij voeren zelfstandig huishouden en arbeidsmarkt), multiprobleem/Participatiewet (bij financiën en geletterdheid) en geen voorziening/Wmo (bij gezin en huishouden). Ten aanzien van sociale contacten is er geen verschil tussen Wmo/Participatiewet, multiprobleem/Participatiewet, geen voorziening/Jeugdwet en multiprobleem/Wmo.

Bron: SDI'15

Mensen die geen voorziening gebruiken hebben relatief weinig problemen. Toch heeft een derde van hen moeite met de algemene dagelijkse handelingen, en een kwart vindt het lastig om rond te komen.
Tot slot blijkt dat mensen in een multiprobleemhuishouden relatief veel problemen hebben, op alle terreinen die we onderscheiden – in die zin hebben zij echt te maken met meervoudige problematiek. Vergeleken met de andere groepen valt bij hen vooral het geringe aantal sociale contacten op. De problemen van mensen in multiprobleemhuishoudens zijn dus breder dan alleen de problemen die direct gerelateerd zijn aan de decentralisaties.

Figuur S.10
Probleemcumulatie, naar de vijf groepen, 2015 (in procenten)[a]



a De groepen verschillen significant van elkaar ($p < 0,01$).

Bron: SDI'15

In de rapportage is ook aandacht voor probleemcumulatie: op hoeveel van de verschillende terreinen hebben mensen een probleem? Dat komt het meest voor bij multiprobleemhuishoudens, waar het 6% van de huishoudens betreft (figuur S.10). Ook bij mensen in de Wmo of de Participatiewet is de probleemcumulatie groter dan bij mensen die geen voorziening gebruiken of een kind in de Jeugdwetvoorziening hebben. Het gemiddelde aantal terreinen waarop iemand problemen heeft is bij mensen in de Wmo en bij mensen in een multiprobleemgezin het grootst.

Er is een duidelijke relatie met kwetsbaarheid: kwetsbare mensen (mensen met weinig hulpbronnen) hebben vaker te maken met een cumulatie van problemen.

S.4.4 Hulpnetwerk

Het beleid is erop gericht dat mensen in eerste instantie proberen problemen zelf op te lossen of anders met behulp van hun sociale netwerk: familieleden, vrienden, kennissen of buren. Het gaat dan om een 'hulpnetwerk', waar mensen terechtkunnen bij een hulpvraag. Via een getrapte aanpak worden de mogelijkheden in beeld gebracht die mensen hebben om hun problemen het hoofd te bieden en wordt bezien of het gebruik van deze mogelijkheden uiteindelijk uitmondt in het gewenste resultaat:

- Kan iemand zelfstandig de problemen oplossen of is er hulp bij nodig?
- Indien er hulp nodig is, kan men dan beroep doen op het eigen huishouden (partner, thuiswonende kinderen), op het sociale netwerk (vrienden, familie, buren) of op professionele hulp?
- Biedt de hulp soelaas?

Ongeveer twee derde van de mensen die geen voorziening gebruiken of een kind in de Jeugdwetvoorziening hebben, is zelfstandig in staat de activiteiten te ondernemen of de problemen op te lossen (tabel S.3). Vooral onder de mensen die een Wmo-voorziening gebruiken, is het aandeel dat alles zelf kan oplossen klein: minder dan 10%.
Ook minder dan 10% van de Wmo-gebruikers heeft problemen kunnen oplossen met behulp van het eigen netwerk; 22% heeft bij problemen (ook) een beroepskracht ingeschakeld. De steun uit het eigen netwerk is met iets minder dan 20% het grootst bij mensen in de Participatiewet.
Bijna 40% van de Wmo-gebruikers kan de meeste problemen niet zelfstandig oplossen en heeft daarbij ook geen hulp kunnen krijgen uit het eigen netwerk (laatste kolom tabel S.3). Ook bij mensen in een multiprobleemgezin is het aandeel waarbij het eigen netwerk niet te hulp kon schieten relatief groot (bijna 20%). Voor deze groepen is het aanwezige netwerk in veel gevallen dus onvoldoende om hulp aan te ontlenen. Dat kan komen omdat het netwerk niet aanwezig is, of omdat het netwerk volgens betrokkene de hulp niet kan of wil bieden.

Uiteindelijk is het van belang of het lukt om de problemen op te lossen of activiteiten te ondernemen, al dan niet met hulp van het netwerk. Voor de meeste mensen is dat het geval, maar het maakt uit om welk probleem het gaat en soms is er verschil tussen de groepen. Het invullen van formulieren levert de minste problemen op en ook problemen in het huishouden of problemen bij het opvoeden worden relatief vaak opgelost; er is op dit punt ook weinig verschil tussen de groepen. Mensen met een kind in de Jeugdwetvoorziening of die te maken hebben met multiproblematiek geven wat vaker aan dat het oplossen van opvoedingsproblemen onvoldoende lukt (bij ongeveer een op de twaalf lukt dat onvoldoende).

Tabel S.3

Het hulpnetwerk waarover mensen beschikken, naar de vijf groepen, 2015 (in procenten)[a]

	Kan alles zelf oplossen	Kan een deel zelf en de rest met het sociale netwerk oplossen	Kan een deel zelf en heeft voor de rest (ook) een beroepskracht ingeschakeld om de problemen op te lossen	Kan1 of 2 problemen niet zelf oplossen en heeft daarbij ook geen hulp gehad	Kan 3 of meer problemen niet zelf oplossen en heeft daarbij ook geen hulp gehad
geen voorziening	62	14	3	18	3
Jeugdwet	68	11	8	12	2
Wmo 2015	7	8	22	27	38
Participatiewet	38	17	4	30	11
multiprobleem	31	11	17	23	19

a De groepen verschillen van elkaar ($p < 0{,}01$).

Bron: SDI'15

Bij het doen van het huishouden en het onderhouden van sociale contacten zegt een relatief grote groep dat het onvoldoende lukt; soms ook nadat hulp is ingeschakeld.
Bij multiprobleemhuishoudens en vooral bij mensen in de Wmo speelt dit meer dan bij de andere groepen.

Getracht is ook om in kaart te brengen hoe het potentiële hulpnetwerk er uitziet: kunnen mensen die nu geen problemen hebben, een beroep doen op hun netwerk wanneer er wel een probleem ontstaat? Van de mensen die nu aangeven zelfstandig activiteiten te kunnen ondernemen of problemen te kunnen oplossen, kan een op de tien bij de meeste problemen geen beroep doen op hun sociale netwerk. Deze groep kan worden beschouwd als een groep die in de toekomst mogelijk een beroep op (extra) voorzieningen zal doen.

S.4.5 Kwaliteit van leven: hoe gaat het met mensen?

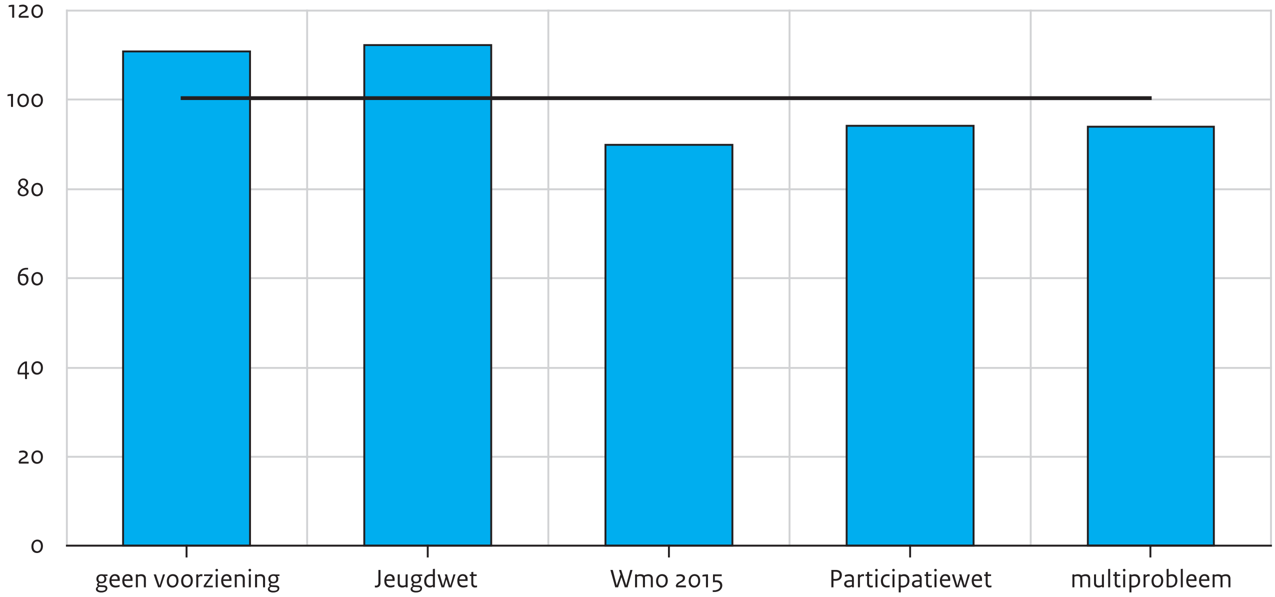
Het laatste onderwerp dat in deel B aan de orde komt, is de kwaliteit van leven. Dat is op te vatten als een *outcome*: hoe gaat het met mensen? Bij kwaliteit van leven onderscheiden we een objectieve kant (de feitelijke leefsituatie waarin mensen zich bevinden) en een subjectieve kant (wat vinden ze van die situatie?). Onder de objectieve kwaliteit van leven vatten we de volgende levensterreinen, met een extra focus op terreinen die voor het sociaal domein van belang zijn:

- gezondheid: de aan- of afwezigheid van belemmeringen binnenshuis en buitenshuis;
- woonsituatie: type woning, eigenaarschap;
- maatschappelijke participatie: het doen van vrijwilligerswerk;
- sociale participatie en vrijetijdsbesteding: cultuurparticipatie, deelname aan verenigingsactiviteiten, actief zijn in sport;
- levensstandaard: op vakantie geweest, autobezit, internetverbinding in huis;
- eenzaamheid: sociaal isolement.

De subjectieve component van kwaliteit van leven, ofwel het welbevinden van mensen, heeft betrekking op de tevredenheid met het leven als geheel.
Ten aanzien van de objectieve kwaliteit van leven is er in grote lijnen onderscheid te maken tussen enerzijds mensen die geen voorzieningen gebruiken en mensen met een kind in de Jeugdwetvoorziening, die een betere kwaliteit van leven hebben, en anderzijds mensen in een van de drie andere groepen, met een minder goede kwaliteit van leven (figuur S.11).[1]
Met name de kwaliteit van leven van mensen in de Wmo is minder goed.
De kwaliteit van leven is afhankelijk van de mate van kwetsbaarheid, de probleemcumulatie en het hulpnetwerk van mensen. Kwetsbare mensen, mensen met meer problemen en mensen met een beperkter hulpnetwerk hebben een minder goede kwaliteit van leven dan mensen die niet kwetsbaar zijn, weinig problemen hebben en beschikken over een groot netwerk.

Figuur S.11

De kwaliteit-van-leven-index uitgesplitst naar de vijf groepen, 2015 (in indexscores)[a]

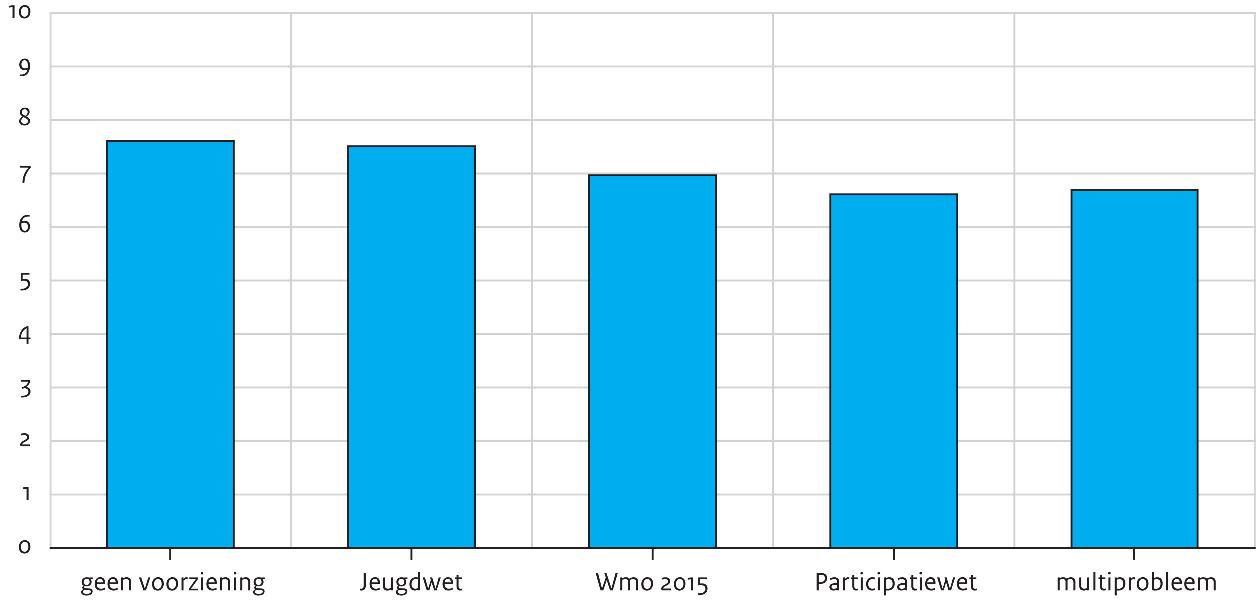


a De verschillen tussen de groepen zijn significant (p < 0,01) met uitzondering van Participatiewet/multiprobleem. De gemiddelde score over alle groepen is 100 (standaardafwijking 15): een hogere score staat voor een betere kwaliteit van leven, een lagere score voor een minder goede kwaliteit van leven.

Bron: SDI'15

Hetzelfde patroon zien we bij de subjectieve kwaliteit van leven: mensen die geen voorziening gebruiken of die een kind in de Jeugdwetvoorziening hebben, zijn meer tevreden met het leven dan mensen in de Participatiewet, de Wmo of in een multiprobleemgezin (figuur S.12). Als we echter rekening houden met de verschillen in kwetsbaarheid, probleemcumulatie en kwaliteit van leven dan zijn de verschillen in tevredenheid met het leven nog maar heel erg klein.

Figuur S.12
Tevredenheid met het leven, naar de vijf groepen, 2015 (in rapportcijfers)[a]



a De verschillen tussen de groepen zijn significant, met uitzondering van geen voorziening/Jeugdwet en multiprobleem/Participatiewet.

Bron: SDI'15

De algemene conclusie is dat er twee groepen zijn met wie het beter gaat en drie met wie het minder gaat. De kwaliteit van leven van mensen die geen voorziening gebruiken of een kind in de Jeugdwetvoorziening hebben, is beter dan die van mensen in de Participatiewet, in de Wmo of uit een multiprobleemhuishouden. Eenzelfde patroon vonden we eerder bij de mate van kwetsbaarheid en bij de probleemcumulatie. Het is dus niet zo dat mensen in een multiprobleemhuishouden sterk afwijken van de andere groepen. Mensen die gebruikmaken van de Wmo, hebben gemiddeld het kleinste hulpnetwerk en kunnen dus het minst vaak terugvallen op hun sociale netwerk: hun objectieve kwaliteit van leven is minder goed dan die van andere groepen.

Noot

1 Het is goed om op te merken dat we bij gezinnen in jeugdzorg de ouders ondervraagd hebben, en niet de kinderen. De reden om dit te doen is dat in de Jeugdwet een belangrijke plaats is ingeruimd voor gezinnen en opvoedingsproblemen.

S.5 Deel C: kwalitatief onderzoek: van start in het sociaal domein

In het kwalitatieve onderzoek in deze rapportage staan twee fundamentele uitgangspunten van het rijksbeleid centraal, te weten een integrale aanpak en het stimuleren en faciliteren van zelfredzaamheid en eigen kracht van burgers. Daarnaast is in het onderzoek aandacht besteed aan (vermindering) van regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals. Dit thema bekijken wij in samenhang met de twee zojuist genoemde uitgangspunten. In drie gemeenten zijn met in totaal 57 personen gesprekken gevoerd (met beleidsmedewerkers, managers/leidinggevenden, professionals en cliënten).
Het doel van het onderzoek is om een eerste indruk te krijgen van de uitvoering van en ervaringen met de drie decentralisatiewetten in de lokale praktijk. We onderzochten hoe de verschillende partijen – gemeenten, partnerorganisaties, professionals en cliënten – de uitvoering van de decentralisaties hebben aangepakt en ervaren. Uit de verschillende ervaringen en opvattingen beogen we de opgedane inzichten te herleiden in dilemma's en keuzen die moeten worden gemaakt, ervaren knelpunten en indrukken van instrumenten en werkwijzen die goed lijken te werken. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. In hoeverre en op welke wijze zien we de twee uitgangspunten van het Rijk (integraliteit/samenhang en zelfredzaamheid/eigen kracht) terug in de uitvoeringspraktijk van de drie decentralisatiewetten?
2. Hoe ervaren de verschillende partijen – gemeenten/beleidsmedewerkers, partnerorganisaties, professionals en cliënten – de wijze waarop de gemeente de twee uitgangspunten integraliteit/samenhang en zelfredzaamheid/eigen kracht ten uitvoer brengt?
3. In hoeverre ervaren de verschillende partijen daarbij meer of minder regeldruk?

Het onderzoek vond plaats in het transitiejaar 2015. Dat betekent dat de manier waarop de decentralisaties nu vorm krijgen in de praktijk nog niet is uitgekristalliseerd. Met andere woorden: het antwoord op de onderzoeksvragen biedt een momentopname van de stand van zaken in het sociaal domein in de onderzochte gemeenten; de praktijk is nog volop in beweging.

S.5.1 Integraal werken en het bieden van samenhangende dienstverlening

Een integrale en samenhangende dienstverlening behoort tot de ambities van de gemeenten. De gemeenten hebben ieder op eigen wijze een begin gemaakt met een integrale aanpak. De verwachting is echter dat het gaat om een langdurig ontwikkelingsproces en een cultuuromslag (transformatie) die nog jaren zal vergen. Ondanks hun ambities zijn de gemeenten kritisch over de noodzaak en de prioriteit van een integrale aanpak bij de uitvoering van de drie decentralisatiewetten (Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet). Vanwege andere prioriteiten als gevolg van de decentralisaties en omdat het relatief kleine

aantallen cliënten zijn die zich op het snijvlak van de drie wetten bevinden, ligt de aandacht niet zozeer bij een integrale aanpak tussen de drie wetsdomeinen.

Ik vind het is niet de hoofdmoot van de grote verandering op dit moment. [...] Als je nou tien doelen hebt voor het komende jaar, dan is dat een van de tien. Snap je? Maar ik ben al blij dat [...] we gewoon de begeleiding goed kunnen uitvoeren. [...] En dat we mensen met de persoonsgebonden budgetten kunnen helpen. En die dingen zijn allemaal zoveel belangrijker voor de burgers nu dan die integratie van beleid aan de achterkant. (beleidsmedewerker)

Veeleer is er nu eerst aandacht voor integrale aanpak binnen de domeinen zelf en met andere aanpalende domeinen zoals de schuldhulpverlening, de Wet langdurige zorg (Wlz), de Zorgverzekeringswet (Zvw), het passend onderwijs en de arbeidsmarkt. Een integrale dienstverlening is volgens respondenten gebaat bij vertrouwen tussen de partijen en ruimte voor professionals en hun organisaties.

R: [...] het vertrouwen [...] doordat mensen elkaar kennen, doordat teams bij mekaar in de buurt zijn, [...] doordat die professionals elkaar kunnen ontmoeten en vanuit hun deskundigheid kunnen beoordelen wat nodig is – niet vanuit een protocol of een financieringsstructuur – ja, dan ga je zorg echt veel dichter bij de cliënt brengen, blijkt.

I: En dan wordt het integraal?

R: Integraal, goedkoper, beter, minder klachten, minder [...] incidenten; alle indicatoren gaan dan de goeie kant op. (manager/leidinggevende partnerorganisatie)[1]

Nieuwe instrumenten – denk bijvoorbeeld aan multidisiciplinaire wijkteams en integrale intakes – zijn geen garantie voor integrale dienstverlening en kunnen zelfs belemmerend werken wanneer zij voor een nieuwe bureaucratische laag zorgen. De gemeenten werken met het motto van 'één huishouden, één plan' maar geven hier op eigen wijze vorm aan. In zijn algemeenheid omarmen de diverse spelers het motto, maar voor het goed functioneren van de gekozen werkwijze zijn draagvlak en een heldere onderlinge taak- en rolverdeling tussen de betrokken actoren van belang.

Op het vlak van de zogeheten 'verticale integratie' – de samenwerking tussen beleid en uitvoering – worden stappen genomen. Voor de ontwikkeling van hun beleid hebben de gemeenten al enkele jaren geleden contact gezocht met de diverse partijen in het veld. Ze hebben hen gevraagd om mee te denken, informatie te delen en samen te ontwikkelen. Beleidsmedewerkers en partnerorganisaties tonen zich positief over deze 'interactieve' werkwijze. Een dergelijke werkwijze wordt geacht bij te dragen aan draagvlak voor het beleid en aan een gedeelde verantwoordelijkheid.

I: Ja, je kan niet vanachter de tekentafel iets bedenken?

R: Nee, niet als je wil dat iedereen er zich ook naar gaat gedragen en mee gaat helpen om het vorm te geven. (beleidsmedewerker)

Na de beleidsvorming is de verticale dialoog voortgezet, deels als onderdeel van contractafspraken. De onderlinge contacten tussen gemeenten (beleidsmedewerkers) en partner-

organisaties worden als prettig ervaren. Het onderliggende idee is dat men samen leert en samen zoekende is.
De gemeenten geven op eigen wijze bewust vertrouwen en ruimte aan partnerorganisaties en professionals. In de gemeenten is de ruimte voor partners op enigerlei wijze geformaliseerd of verankerd, bijvoorbeeld in de financieringsvorm of in het beleid omtrent verleningsbeschikkingen. Voor uitvoerders brengt de verkregen ruimte acceptatie van risico's en verantwoordelijkheid met zich mee.

> *'High trust high penalty' speelt heel erg want we leggen heel veel vertrouwen neer, maar als ze dat niet kunnen waarmaken staat er ook wel een zware sanctie tegenover en je moet heel veel gesprekken voeren.* (beleidsmedewerker)

Voor professionals en hun organisaties is het belangrijker geworden om verantwoording af te kunnen leggen over de geboden zorg en ondersteuning. Beleidsmedewerkers zijn zoekende naar een balans tussen ruimte en verantwoording en proberen daarnaast op nieuwe wijzen sturing te geven aan partnerorganisaties.

> *[...] wij wilden geen perverse prikkel inbouwen, want als je gaat zeggen: 'je moet eigen kracht versterken' dan zeg je eigenlijk tegen een aanbieder: 'je moet jezelf overbodig maken'. En daarvan hebben wij gezegd: als je dat doet dan krijg je een bonus.* (beleidsmedewerker)

Sommige professionals zijn onwennig met de nieuw verkregen ruimte en hebben (nog) behoefte aan meer kaders en regels dan er nu zijn. Voor hen is het een zoektocht naar een balans tussen ruimte en rugdekking, waarbij andere competenties van hen worden verlangd dan voorheen.

S.5.2 Zelfredzaamheid en eigen kracht

In alle gemeenten is de eigenkrachtbenadering opgenomen in het beleid en de praktijk van de hulpverlening in het sociaal domein. Er is in de gemeenten veel steun te vinden voor de gedachte dat mensen eerst hun eigen mogelijkheden, hun eigen netwerk en eventueel ook vrijwillige hulp mobiliseren om tot een juiste ondersteuning te komen. In het eerste jaar van de decentralisaties zoeken gemeenten naar manieren om 'eigen kracht' daadwerkelijk te integreren in de ondersteuningsstructuur en de ondersteuningstrajecten. Gemeenten vatten hun opdracht breder op dan alleen het versterken van de eigen kracht van de burger met ondersteuningsbehoefte. Zij erkennen ook het belang om meer 'zorg voor elkaar' in de samenleving te realiseren. Door flankerend beleid ten aanzien van vrijwilligerswerk, de ondersteuning van de civil society en instrumenten voor het afstemmen van vraag en aanbod van hulp hebben ze daarmee een begin gemaakt.

> *Onze gedachte is: als je op dorpsniveau investeert [...] dan zal die samenleving misschien steeds meer naar elkaar gaan omkijken. We doen het op twee manieren, van bovenaf en van onderaf. We hopen dat burgers zelf dingen voor elkaar gaan doen, maar als overheid zeggen we wel we gaan wel meer investeren in die wijk [...] om dat van de grond te krijgen.* (beleidsmedewerker)

Ondanks de wil en de gevoelde noodzaak (gezien de financiële beperkingen) om meer aan mensen zelf over te laten, wijzen alle respondentgroepen, zowel beleidsambtenaren, als managers van aanbieders, professionals en cliënten op de beperkingen van de eigenkrachtbenadering. Allereerst zien respondenten grote verschillen in de mate van zelfredzaamheid en de potentie van zelfredzaamheid bij verschillende doelgroepen. Er zijn groepen cliënten die minder zelfredzaam zijn en altijd wel professionele ondersteuning nodig zullen hebben. Ruimte voor maatwerk is daarom relevant voor het toepassen van de eigenkrachtbenadering.

> *[...] je moet op een gegeven moment ook incalculeren dat je een groep mensen hebt waar je gewoon voor moet zorgen en dan kan iedereen blijven zeggen: je moet de eigen kracht versterken, maar daar zit wel een rek op.* (beleidsmedewerker)

Daarnaast zijn er mechanismen als vraagverlegenheid en handelingsverlegenheid en het vraagstuk van wederkerigheid, die de inzet van eigen kracht en het eigen netwerk compliceren. Mensen vragen hun omgeving niet makkelijk om hulp, vooral als ze geen wederdienst kunnen verlenen, en ze voelen soms aarzeling om hulp aan te bieden. Door deze mechanismen moeten gemeenten bedacht zijn op het risico dat een afname van professionele hulp niet wordt gecompenseerd door informele hulp en daarmee een daling in de zelfredzaamheid tot gevolg kan hebben (de autonomieparadox). Ten slotte noemen de respondenten grenzen aan de inzet van vrijwilligers. De inzet van het hulppotentieel in de samenleving wordt aan de ene kant beperkt door de beschikbaarheid van tijd en ruimte van burgers om meer informele zorg te verlenen en aan de andere kant omdat vooral de zwaardere problematiek zich minder makkelijk leent voor vrijwillige ondersteuning. Met de kanttekeningen die de respondenten zetten, temperen ze al te hooggestemde verwachtingen over wat met 'eigen kracht' kan worden bereikt (zie ook paragraaf 4.4).

> *[...] dat is wel het lastige met vrijwilligers, je moet er natuurlijk wel echt van op aan kunnen [...] en ze moeten ook met die doelgroep om kunnen gaan. [...] vrijwilligers die echt om kunnen gaan met mensen met een verstandelijke beperking, dat is toch weer wat lastiger.* (professional)

Het onderzoek laat zien dat een effectieve eigenkrachtaanpak niet hetzelfde is als: zoek het zelf maar uit! Het mobiliseren van de eigen kracht van burgers, met name van mensen die met meervoudige problematiek te maken hebben, is een proces dat geleidelijkheid, aandacht en kunde vergt van professionals. Het winnen aan zelfstandigheid gaat in kleine stappen. Het hoeft daarom niet automatisch en direct veel winst op te leveren in de benodigde menskracht.

Met de decentralisaties hebben gemeenten ook de bureaucratische last (regeldruk) van instellingen in de verschillende domeinen geërfd. Vooral voor huishoudens met meerdere problemen weegt die last zwaar. Het oplossen van meerdere problemen in verschillende domeinen met uiteenlopende voorwaarden, vereisten en regels is soms 'hogere wiskunde'. Dat gaat de spankracht van kwetsbare mensen te boven.

De inrichting van de ondersteuningsstructuur in de gemeenten met voorzieningen als de aanstelling van zorgregisseurs wordt door zowel professionals als cliënten gezien als een

aanwinst voor de zorg aan huishoudens met meerdere problemen. Met name hun herkenbare centrale positie in de ondersteuning en de korte lijnen die deze regisseurs hebben met de gemeente en andere instanties kunnen het verschil maken.

> *[...] in eerste instantie raak ik in paniek en dan ga ik het liefste onder mijn dekens zitten en dan kom ik er niet meer onder vandaan. Maar al gauw bel ik wel [de regisseur] [...] dan komt er altijd wel een oplossing. [...] Ik had nooit verwacht dat ik dat zou zeggen, maar ik denk dat [...] die gezinsregisseur echt het belangrijkste is geweest in deze positie, dat weet ik nu wel. In het begin vindt je het eng, wat willen de mensen nu weer allemaal weten, komt er iemand in mijn leven meekijken, op een gegeven moment zit je zo vast, dan kan het niet anders en dan hebben wij het gewoon getroffen met haar.*
> (cliënt)

De gesprekken in de gemeenten laten zien dat een succesvolle eigenkrachtbenadering aanpassingen vergt in de inrichting van het sociaal domein, maar ook in de mindset van beleidsmakers, professionals, cliënten en burgers in de samenleving. In gemeenten is daarmee een start gemaakt, maar beleidsmakers, professionals en cliënten ervaren ook drempels bij het bouwen op eigen kracht. Daarmee waarschuwen ze voor een te makkelijk optimisme over de haalbaarheid van het ideaal van de participatiesamenleving.

S.5.3 Regeldruk

Regeldruk staat op de agenda van de gemeenten, al gebruiken ze niet letterlijk deze term. Op het terrein van regeldruk signaleren we verschillende ervaringen voor de diverse actoren.

Voor *burgers (cliënten)* geldt dat regeldruk, zoals ingewikkelde correspondentie, toegangsprocedures en ondoorzichtige toegang tot hulp een rem kunnen zijn op eigen regie en eigen kracht. Een aanpak onder het motto van 'één huishouden, één plan' kan juist voor verlichting van regeldruk zorgen, bijvoorbeeld dankzij een vast aanspreekpunt of doordat er minder hulpverleners bij een gezin over de vloer komen. Met name professionals met doorzettingsmacht en een formele regisseursrol zijn in staat cliënten met ingewikkelde problemen bij te staan in hun gang door de regels en procedures. Ze vormen daarmee een buffer tussen de bureaucratie en de burger, die daardoor meer eigen regie ervaart.

Ook voor *professionals* is het mogelijk dat een dergelijke aanpak (één huishouden, één plan) leidt tot een vermindering van regeldruk. Wel kunnen onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling en een combinatie van taken en rollen in één persoon leiden tot onderlinge spanningen en een toename van de regeldruk.

Partnerorganisaties, met name de managers, ervaren een toename van regeldruk nu het afleggen van verantwoording belangrijker is geworden. Bovendien zijn veel partnerorganisaties werkzaam in meerdere gemeenten, waardoor zij te maken hebben met verschillen in beleid, inrichting, afspraken en aanbestedingsovereenkomsten waarvan zij op de hoogte dienen te zijn.

Omgekeerd hebben *gemeenten* met meerdere partnerorganisaties en dus gesprekspartners te maken, wat ook regeldruk geeft. Door de grote hoeveelheid spelers is het voor de

gemeenten niet altijd mogelijk om alle (potentiële) aanbieders te betrekken bij de beleidsvorming. Samenwerkingsverbanden met andere gemeenten kunnen tot verlichting leiden maar hebben als nadeel dat de contacten en banden met partnerorganisaties minder nauw zijn.

Noot

1 In de citaten staat 'I:' voor interviewer en 'R:' voor respondent.

S.6 Deel D: bestuurlijke rapportage: 2015 gericht op zorgcontinuïteit

In aanvulling op de drie andere delen van deze rapportage wil het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties weten wat de impact is van de decentralisaties op het besturen van de gemeente en haar organisatie. In het kader daarvan is onderzoek gedaan waarmee op zowel kwalitatieve als kwantitatieve wijze trends en ontwikkelingen in Nederland in kaart worden gebracht. Het onderzoek volgt een conceptueel kader dat vooraf met een klankbordgroep is vastgesteld en dat een uitwerking vormt van een vijftal aan de Tweede Kamer toegezegde thema's, te weten:

1. inzicht in de maatschappelijke problematiek;
2. inzicht in de financiële positie;
3. sturing en controle door het gemeentebestuur;
4. uitvoering door de ambtelijke organisatie;
5. samenwerking in het sociaal domein.

S.6.1 Inzicht in de maatschappelijke problematiek

Een vertrekpunt van de decentralisaties is het optimaliseren van de mogelijkheid te werken vanuit de lokale problematiek. De onderzoeksresultaten tonen aan dat gemeenten hier bewust in investeren. Er is veel aandacht bij gemeenten voor verdieping van het inzicht in de maatschappelijke problematiek. Zo wordt al vanaf 2013 geschreven over maatschappelijke problematiek en formuleren gemeenten vanaf medio 2014 specifieke doelstellingen voor het sociaal domein. Concretisering van beoogde effecten en het meetbaar maken daarvan volgen later in de tijd (tweede helft van 2015). Het meten van effecten – als graadmeter voor succesvol beleid – is nog volop in ontwikkeling. Hoewel individuele gemeenten stappen zetten wat betreft het instrumentarium om effecten te meten, beperkt het ontbreken van een systematische aanpak de mogelijkheden van elkaar te leren. Desondanks beogen gemeenten transparant te zijn in het openbaar maken van gegevens: 137 van de 393 gemeenten (2015) maken resultaten publiekelijk en op vergelijkbare wijze inzichtelijk middels deelname aan de Gemeentelijke monitor sociaal domein. De omvang van de maatschappelijke problematiek is nog niet volledig in beeld wegens een beperkte kwaliteit van beschikbare historische gegevens. Gemeenten hebben in 2015 fors geïnvesteerd in het verkrijgen van maatschappelijke problematiek, bijvoorbeeld in de vorm van aanvullende data-uitvragen. Dit heeft in 2015 tot een toename in administratieve lasten geleid bij zowel gemeenten als aanbieders. De verwachting is dat de juistheid van gegevens en de bruikbaarheid daarvan ten behoeve van sturingsinformatie, de komende jaren nog zal verbeteren.

S.6.2 Financiële positie van gemeenten

Een financieel gezonde uitgangspositie is van belang voor kwaliteit en continuïteit van de geboden hulp. In 2015 en 2016 hebben de decentralisaties niet tot ingrijpen door de financieel toezichthouder geleid. De financiële effecten van de decentralisaties spelen vooralsnog geen rol bij de gemeenten om een beroep te doen op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. De provinciale toezichthouders melden in het Verslag financieel toezicht 2015 dat het gros van de gemeenten de effecten van de decentralisaties budgettair neutraal heeft geraamd.
Het weerstandsvermogen van gemeenten ligt in 2015 op gemiddeld 2,4 (ratio ingeschatte risico's versus beschikbare weerstandscapaciteit). Een ratio van 1 betekent dat de weerstandscapaciteit exact voldoende is om de financiële gevolgen van risico's op te kunnen vangen mochten die risico's zich voordoen. Dit laat zien dat alle gemeenten bij elkaar op dit moment voldoende financiële buffers hebben. Uit het enquêteonderzoek decentralisaties van BZK blijkt dat gemeenten aangeven dat zij aandacht hebben voor de risico's van de decentralisaties en hiervoor een specifieke reserve hebben gevormd dan wel hebben meegenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.
De accountant geeft een oordeel over getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarrekening 2015. De controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant zijn belangrijke instrumenten voor de raad voor zijn controlerende rol en bij het zicht houden op de financiële positie van de gemeente. Uit een inventarisatie van de stand van zaken per eind november 2015 van de interim controles van accountants, komt een divers beeld naar voren van de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en zorgaanbieders en binnen regionale samenwerkingsverbanden. Er zijn gemeenten waar de informatievoorziening vanuit zorgaanbieders goed verloopt en een adequate controle uitgevoerd kan worden.
Er zijn ook gemeenten waar dit proces nog onvoldoende goed loopt, met als gevolg een toename in administratieve lasten voor aanbieders en gemeenten. Naar verwachting krijgen veel gemeenten geen goedkeurende verklaring over het jaar 2015.
Op basis van voorlopige cijfers van het CBS ontstaat het beeld dat de uitgaven voor het sociaal domein in 2015 grotendeels aansluiten bij de middelen waarover gemeenten beschikken. Dit blijkt uit de confrontatie van de nettolasten met de baten op basis van de door het CBS bewerkte cumulatieve realisatiecijfers over de kwartalen 1 tot en met 4 van 2015. Uit deze voorlopige cijfers blijkt dat gemeenten in 2015 een bedrag van netto 17.860 miljoen euro in het sociaal domein hebben uitgegeven en dat hiervoor een bedrag van 17.710 miljoen euro via het gemeentefonds beschikbaar is gesteld (tabel S.4). Dit betekent dat gemeenten circa 150 miljoen euro meer hebben uitgegeven dan ze aan middelen beschikbaar hadden. Daarmee lijken de gemeentelijke uitgaven voor het sociaal domein in 2015 grotendeels in lijn te zijn met de middelen die daarvoor in het verdeelmodel van het Gemeentefonds beschikbaar zijn.

Tabel S.4
Overzicht nettolasten en -baten in het sociaal domein van gemeenten, 2015 (in mln. euro)[a]

	totaal	Werk & Inkomen	Jeugd en Wmo
sociale basisvoorzieningen	2.140	30	2.110
eerstelijns ondersteuning	1.010		1.010
tweedelijns ondersteuning	11.994	5.372	6.622
bescherming en veiligheid	2.245		2.245
eigen bijdragen (baten)	−345		−345
overige functies sociaal domein	819		819
totaal nettolasten	**17.863**	**5.402**	**12.461**
totaal beschikbaar via gemeentefonds	17.711	4.888	12.823
verschil (saldo)	−152 meer uitgegeven	−514 meer uitgegeven	362 minder uitgegeven

a De clusters Jeugd en Wmo kunnen slechts beperkt worden uitgesplitst omdat er functies zijn waarop zowel lasten Jeugd als lasten Wmo worden geboekt.

Bron: CBS (IV3, voorlopige cijfers) bewerking ministerie van BZK

De uitkomsten voor het cluster Werk & inkomen en de clusters Jeugd en Wmo van het gemeentefonds zijn vergelijkbaar met de uitkomsten die het periodiek onderhoudsrapport (POR) voor deze clusters heeft laten zien op basis van de gemeentelijke begrotingen.
De geïnterviewde gemeenten spreken de verwachting uit dat pas in de komende jaren echt inzicht zal ontstaan in de mate waarin het beschikbare budget toereikend is. Deze verwachting van gemeenten komt overeen met hetgeen de provinciale toezichthouders in hun Verslag financieel toezicht 2015 hebben opgenomen.

S.6.3 Sturing en controle door het gemeentebestuur

Dit onderzoek toont aan dat gemeenten sterk geïnvesteerd hebben in de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Zo blijkt in iedere gemeente actieve betrokkenheid van raadsleden door middel van bijvoorbeeld werkbezoeken, conferenties en meeloopdagen. Voor een adequate rolvervulling van gemeenteraad en -bestuur is een goede informatievoorziening van belang. Met name in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners wordt gesproken over de monitoringscyclus. Uit het kwalitatieve onderzoek in het kader van de bestuurlijke rapportage blijkt dat gemeenten de balans tussen wat men wil weten, moet weten en kan weten nog niet altijd hebben gevonden. De behoefte aan sturing op maatschappelijke effecten is sterk, maar gemeenten weten nog niet goed hoe zij die effecten moeten meten. De nieuwe balans in sturing en controle moet nog groeien.
Ten aanzien van privacy blijkt dat alle gemeenten hier in 2015 aandacht voor hebben.
De uitvoering van privacy beleid kan in de praktijk echter weerbarstig zijn. Enerzijds zijn gemeenten verantwoordelijk voor het goed borgen van privacy van persoonsgegevens, bij-

voorbeeld door scheiding van gegevens in ICT-systemen. Anderzijds hebben gemeenten behoefte om gegevens te combineren om integraal te kunnen werken. Hoe ICT-systemen zodanig ingeregeld kunnen worden dat zij de privacy borgen en er binnen de kaders van de privacy integraal gewerkt kan worden, is nog niet bij alle gemeenten uitontwikkeld. Gemeenten willen voor hun beleidsvorming graag informatie over burgers samenbrengen. Dit is op BSN-niveau niet toegestaan vanwege de vigerende privacywetgeving. Ter relativering: de stapeling van gebruik tussen domeinen blijkt minder omvangrijk te zijn dan bij aanvang van de decentralisaties werd gedacht (zie § S.3.4).

S.6.4 Uitvoering door de gemeentelijke organisatie

Samenhang (een integrale benadering) in beleid en uitvoering over de domeinen heen is een van de centrale voorwaarden om lokaal maatwerk te realiseren. De webcrawl toont aan dat een op de vier gemeenten weinig publiceert met betrekking tot integraliteit van uitvoering in het sociaal domein. De grotere gemeenten met meer dan 100.000 inwoners publiceren het meest over dit onderwerp. Voor grotere gemeenten lijkt de uitdaging (en daarmee ook de expliciete aandacht voor integraliteit) om integraal beleid te voeren verklaarbaar: functies zijn verspreid over meerdere mensen en/of afdelingen, terwijl bij kleine gemeenten verschillende taken van het sociaal domein in één hand kunnen liggen. Dit resulteert bij kleinere gemeentelijke organisaties in een meer integrale uitvoering zonder dat daar expliciet beleid voor is geschreven. Hoewel uit het kwalitatieve onderzoek goede voorbeelden naar voren komen, blijkt integraal werken in de uitvoering – naadloze aansluiting van toegang en werkwijzen van bijvoorbeeld wijkteam, gezinsteam of sociale dienst en dus meer dan een integraal aanbod – niet overal gerealiseerd. De uitvoering is niet altijd gesynchroniseerd met beleid verlopen.
Het kwalitatieve onderzoek toont aan dat vooral in de samenwerking tussen beleid en inkoop verbetering mogelijk is. Het is niet altijd gelukt om zaken in de 'juiste volgorde' te organiseren: soms was de beleidsbepaling nog niet afgerond maar het subsidiekader wel al opgesteld – in de praktijk dwong de inkoopcyclus in aanloop naar 2015 beleidsvorming af terwijl die nog niet was vastgesteld. De verwachting is dat dit de komende jaren in de juiste volgorde zal plaatsvinden nu de eerste inkoopronde reeds is uitgevoerd.
De impact van de decentralisaties op de gemeentelijke organisatie is groot. Er wordt veel gepubliceerd over het aanpassen van de gemeentelijke organisatie. Ook is er veel aandacht voor vindbare en bereikbare toegang voor de burger. Uit de webcrawl blijkt dat er specifieke aandacht is voor het inrichten van een klachtenprocedure voor het sociaal domein. Gemeenten richten hiertoe verschillende gremia in, denk bijvoorbeeld aan een gemeentelijke ombudsman, een meldpunt klachten sociaal domein en een vertrouwensfunctionaris (naast de reguliere bezwaar- en beroepsprocedures). Gemeenten lijken bewust om te gaan met klachten.

S.6.5 Samenwerking in het sociaal domein

Intergemeentelijke samenwerking is verplicht gesteld voor delen van de Jeugdwet. Centrumgemeenten voeren delen van de Wmo 2015 voor gemeenten in de regio uit. Naast verplichte samenwerkingsverbanden zijn aanvullende samenwerkingen ontstaan tussen gemeenten met betrekking tot beleidsvoorbereiding en -uitvoering, inkoop en ondersteunende processen in het sociaal domein. Uit dit onderzoek blijkt dat er veel wordt samengewerkt: 50% van de onderzochte documenten is door een intergemeentelijk samenwerkingsverband gepubliceerd.

Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat een gedeelde visie op inrichtingsvraagstukken bijdraagt aan succesvolle samenwerking. Gemeenten werken op het gebied van inkoop samen om zo te profiteren van schaalvoordelen en om expertise op het gebied van inkoop, contractbeheer en dergelijke te bundelen. De regio's waarbinnen wordt samengewerkt, zijn niet altijd congruent. Het werken in een niet-congruente regio wordt door gemeenten niet per definitie als negatief ervaren. Daarnaast werken gemeenten samen met maatschappelijke partners, zoals aanbieders, zorgverzekeraars en onderwijs. Voor de samenwerking worden convenanten afgesloten waarin samenwerkingspartners expliciet benoemd worden. Uit de kwalitatieve analyse blijkt dat niet alle gemeenten een balans hebben gevonden tussen lokaal sturen en bovenlokaal organiseren. Geïnterviewde gemeenten geven aan dat er spanning kan staan op het willen voorzien in lokale kleur binnen de regionale aanpak. Wel wordt ook aangegeven dat het sociaal domein hierin niet per definitie afwijkt van andere beleidsterreinen – samenwerking vraagt altijd om het uitlijnen van visie, taken en verantwoordelijkheden. Er wordt nog gezocht naar de balans tussen lokaal en regionaal.

Tot slot blijkt het uitvragen van de resultaten en het eventueel herijken van de samenwerking, gelet op de formele start van de samenwerking in 2015, nog niet hoog op de agenda van gemeenten te staan.

S.7 2015: de eerste stappen zijn gezet

Per 1-1-2015 zijn enkele belangrijke taken binnen het sociaal domein van het Rijk naar gemeenten overgegaan. De overdracht van de uitvoering van de Wmo 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet ging gepaard met tijdsdruk en een bezuiniging. Gemeenten hebben erop ingezet om in eerste instantie zo goed mogelijk de zorg en ondersteuning te continueren. Het jaar 2015 was dan ook een jaar waarin de transitie vorm heeft gekregen, maar de transformatie nog maar net begonnen is. De transformatie, het daadwerkelijk anders gaan werken, bijvoorbeeld meer integraal, met meer maatwerk of met een groter beroep op de redzaamheid van mensen, valt daarmee buiten deze eerste rapportage.
Deze eerste rapportage moet dan ook nadrukkelijk worden gezien als een eerste stap in de monitoring van ontwikkelingen in het sociaal domein. Bijvoorbeeld omdat de gegevensverzameling nog niet optimaal is: zo is nog niet voor alle drie de wetten een cliënt-ervaringsonderszoek beschikbaar. Daarnaast maken de soms ingewikkelde veranderingen in de doelgroepen (bij de Participatiewet) en producten (bij de Wmo 2015) het lastig om conclusies te trekken over de overgang van het 'oude stelsel' naar het 'nieuwe stelsel'.
In deze rapportage hebben we zoveel mogelijk van de beschikbare gegevens gebruikgemaakt om toch juist dát te laten zien: hoe de stand van zaken vlak voor de decentralisaties was en hoe die vlak daarna veranderde.
In deze afsluitende paragraaf schetsen we enkele conclusies over deze eerste inzichten in de drie decentralisatiewetten en in de kwaliteit van leven van mensen die gebruikmaken van een voorziening in het sociaal domein. Aan het eind komen we tot enkele aandachtspunten voor vervolgrapportages.

S.7.1 De eerste stappen bij de Participatiewet

Gemeenten zijn volop bezig uitvoering te geven aan de inrichting en de doelstellingen van de Participatiewet. In deze rapportage zijn de eerste uitkomsten voor het eerste halfjaar van 2015 opgenomen. Over de werking van de re-integratievoorzieningen valt nog weinig te melden, omdat de gemeentelijke verordeningen pas halverwege 2015 gereed hoefden te zijn. Wel is duidelijk dat de voorziening beschut werk moeilijk van de grond komt. Gemeenten lijken betrekkelijk terughoudend bij de inrichting van deze voorziening. Daarom heeft de staatssecretaris van SZW 100 miljoen euro beschikbaar gesteld om de realisatie van beschutte werkplekken financieel te stimuleren: middelen voor uitbreiding van de no-risk polis voor beschut werk en middelen voor extra implementatieondersteuning door de Programmaraad.
De banenafspraak lijkt de komende jaren een hele opgave maar ook een uitdaging.
Het oplossen van een aantal knelpunten bij het doelgroepregister kan hieraan een bijdrage leveren. Werkgevers ondervinden problemen bij het zoeken van geschikte kandidaten. Daarom heeft de Programmaraad (samenvoordeklant.nl) de arbeidsmarktregio's ondersteuning aangeboden bij het transparant maken van de kandidaten voor de banenafspraak

(brief van 11-2-2016). Ook de afspraken die gemaakt zijn in de regionale werkbedrijven en de samenwerking tussen scholen en gemeenten om arbeidsbeperkte leerlingen beter in beeld te krijgen kunnen hieraan bijdragen. Zij vormen immers een belangrijke basis voor de nieuwe doelgroep van arbeidsbeperkten, die voorheen de Wsw of de Wajong zouden instromen. Daarbij verdienen personen met een verstandelijke of psychische beperking extra aandacht, omdat hun arbeidskansen minder gunstig zijn. Werkgevers zijn betrekkelijk huiverig om deze kwetsbare personen in dienst te nemen, omdat zij problemen met het werk verwachten. Mogelijk dat het project 'bevordering participatie van mensen met een psychische aandoening' onder voorzitterschap van de staatssecretarissen van szw en vws een bijdrage kan leveren aan een verbetering van de participatiekansen van deze kwetsbare groep.
Er zijn dus knelpunten bij de uitvoering van de Participatiewet, maar voor een aantal van deze knelpunten zijn aanvullende maatregelen getroffen. Het is nog te vroeg om een goed beeld te kunnen vormen van de transitie. Daarvoor zijn de eerste ervaringen nog te pril en zijn gemeenten nog te veel aan de slag om de uitvoeringspraktijk verder vorm te geven.

S.7.2 De eerste stappen bij de Wmo 2015

De invoering van de Wmo 2015 heeft gezorgd voor veel beweging bij de gemeenten. Terwijl bij de Jeugdwet vooral de transitie centraal stond en bij de Participatiewet de nieuwe inrichting van de re-integratie-instrumenten, werd bij de maatschappelijke ondersteuning al gewerkt aan een nieuwe inrichting en uitvoeringspraktijk waarmee de eerste stappen zijn gezet in het transformatieproces. Bij de transitie en transformatie hebben vooral de perikelen rond de huishoudelijke hulp veel aandacht gevraagd van de betrokken partijen en de verantwoordelijke staatssecretaris. Dit betreft zowel de problemen rond de toegang en de continuering van de ondersteuning als de soms fragiel gebleken contracten die gemeenten met thuiszorgaanbieders hebben gesloten. De bezuinigingen die de rijksoverheid aan de betrokken budgetten heeft opgelegd, zijn hier mede debet aan. Wat betreft de gemeentelijke contracten moet de praktijk uitwijzen of de nadere gedragsregels die het kabinet wil opnemen in het inkoopproces van gemeenten, leiden tot een meer verantwoord marktgedrag van partijen die betrokken zijn bij de thuisondersteuning. Bij de huishoudelijke hulp nemen we ten slotte een verschuiving waar van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen. De invoering van de (tijdelijke) huishoudelijke hulp toelage heeft hier mede aan bijgedragen.
Bij de ondersteuning thuis, doorgaans in de vorm van begeleiding en dagopvang, is het beeld minder duidelijk. Ook daar lijkt een ontwikkeling richting algemene voorzieningen plaats te vinden. Op het gebied van de dagbesteding vinden vooral nieuwe innovatieve ontwikkelingen plaats. Het is op dit moment te vroeg om de ervaringen van cliënten te rapporteren. De cliëntervaringsonderzoeken gaan pas in 2016 het veld in. Hulpmiddelen en diensten lijken voor gemeenten de belangrijkste maatwerkvoorziening te zijn. Het gaat hier met name om vervoersvoorzieningen en vervoersdiensten die 'op maat' worden aangeboden.

Er zijn meldingen dat vooral de middeninkomens geconfronteerd worden met hogere eigen bijdragen voor Wmo-voorzieningen. Het gaat hierbij niet om de eigenbijdrage-systematiek zelf maar om de invulling daarvan in de vorm van gehanteerde tarieven en startinkomens. Het onderzoek dat het CBS op verzoek van de staatssecretaris uitvoert, moet uitwijzen of inderdaad hogere eigen bijdragen door gemeenten worden gevraagd. Uit de participatiemonitor van het Nivel is gebleken dat vooral mensen met ernstige lichamelijke beperkingen in 2014 een tekort ervaren aan sociale contacten en sociale activiteiten en zich vaak eenzaam voelen. Het aantal thuiswonende mensen met beperkingen zal door de vergrijzing en de verdere extramuralisering van de zorg verder toenemen. In dit licht blijven de realisatie van de participatiedoelstelling in de Wmo 2015 en de bevordering van de zelfredzaamheid belangrijke aandachtspunten.

S.7.3 De eerste stappen bij de Jeugdwet

De overheveling van de Jeugdwetvoorzieningen naar gemeenten was een complexe logistieke operatie waar veel partijen bij betrokken zijn geweest. Voorop stond de continuering van de zorg onder het motto ‘eerst de transitie, dan pas de transformatie’. Er was veel financiële onzekerheid over de budgetten waar gemeenten over konden beschikken en de feitelijke zorg waarvoor zij verantwoordelijk zouden worden. Dit komt mede vanwege de toepassing van het woonplaatsbeginsel, dat in de Jeugdwet tot ingewikkelde situaties kan leiden. Gemeenten en jeugdhulpaanbieders kwamen ook in een betrekkelijk ingewikkeld inkoopproces terecht, waarbij gemeenten met verschillende zorgaanbieders en zorgaanbieders met verschillende gemeenten te maken kregen. In combinatie met de vele voorzieningen (‘producten’) die in het kader van de Jeugdwet worden geleverd, heeft dit veel inzet van de betrokken partijen gevergd. In deze context moet worden geconstateerd dat de transitie zonder veel kleerscheuren is verlopen. Er zijn echter wel enkele problemen die om aandacht vragen. Deze problemen betreffen onder meer de toegang tot de jeugdhulp via Veilig thuis. Ook de bovenregionale jeugdhulp, die doorgaans bestaat uit betrekkelijk specialistische zorg, verdient de nodige aandacht om kinderen die deze zorg nodig hebben in de toekomst goed te kunnen bedienen. Gemeenten moeten hun positie binnen het geheel van partijen die in de jeugdhulp actief zijn nader bepalen en goed gaan samenwerken met partijen die in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor de toegang tot de jeugdhulp en voor de hulp die wordt verleend. Huisartsen, specialisten en rechters spelen een belangrijke rol bij de toegang tot de jeugdhulp. De samenwerking van en het vertrouwen tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de Jeugdwet, vragen nog de nodige aandacht. Dit betreft met name de relatie tussen de huisarts en het gemeentelijke wijkteam. Om demedicalisering tot stand te brengen zullen afspraken met zorgverwijzers en zorgaanbieders tot stand moeten worden gebracht. Ook de wijkteams zullen hun rol daar verder in moeten vinden om de doelstellingen van de Jeugdwet dichterbij te brengen: problemen met opgroei- en opvoedproblemen in een zo’n vroeg mogelijk stadium herkennen en – samen met de ouders of andere partijen in de omgeving van de jeugdige – oplossen. Dat neemt niet weg dat in situaties waar dit nodig is jeugdhulp

noodzakelijk blijft en geleverd moet worden. Ook de meer specialistische vormen van jeugdhulp.

S.7.4 De eerste stappen bij het meten van kwaliteit van leven

Centraal in deze rapportage stond het perspectief van de burger, met als centrale vraag in deel B: hoe gaat het met mensen die gebruikmaken van een voorziening in het sociaal domein? Deze vraag is beantwoord door niet alleen te kijken naar het uiteindelijke resultaat, de bereikte kwaliteit van leven, maar ook naar processen die eraan voorafgaan. Daarbij gaat het om vragen als: Hoe kwetsbaar zijn mensen?, Welke problemen komen ze tegen? en Welk hulpnetwerk hebben ze? De daarbij gehanteerde kernbegrippen participatie, sociaal netwerk en redzaamheid staan centraal bij de decentralisaties. Door ze aan elkaar en aan kwaliteit van leven te relateren ontstaat samenvattend inzicht in belangrijke 'outcome'-doelstellingen binnen het sociaal domein.
Het beeld dat hiermee is geschetst wordt interessanter als ook ontwikkelingen door de tijd meegenomen kunnen worden. Dan kan bezien worden of het met alle groepen beter of slechter gaat en of dat in dezelfde mate het geval is.
Tegelijk kan door de huidige opzet geen inzicht worden geboden in een andere belangrijke doelstelling van de decentralisaties, die erop is gericht om mensen in staat te stellen om hun problemen zelf, of met hulp van hun sociale netwerk, op te lossen. De huidige aanpak geeft immers uitsluitend inzicht in mensen die gebruikmaken van een individuele voorziening in het sociaal domein. De groep mensen die daar *geen* gebruik van maakt, en als 'controlegroep' is meegenomen, is te klein om daadwerkelijk inzicht te bieden in twee andere doelgroepen van het beleid. In de eerste plaats betreft dit mensen die wel problemen hebben maar een algemene voorziening gebruiken en in de tweede plaats mensen die wel problemen hebben maar die zelf of met hun netwerk aankunnen. Ook de stromen tussen deze groepen zijn beleidsmatig interessant, maar vallen buiten het gezichtsveld van de huidige aanpak. In de volgende rapportage bekijken we op welke wijze we ook bij deze groepen inzicht kunnen krijgen in de mate van kwetsbaarheid, probleemcumulatie, hulpnetwerk en kwaliteit van leven.

S.7.5 De eerste stappen bij de gemeentelijke inrichting: zoeken, leren en balanceren

Gemeenten, partnerorganisaties en professionals zijn anno 2015 nog bezig met het ontwikkelen en finetunen van de inrichting van het sociaal domein; ze zoeken naar een geschikte rolverdeling tussen spelers in het sociaal domein en naar de meest bruikbare werkwijzen en instrumenten. Voor veel professionals stond het aanvangsjaar van de decentralisaties in het teken van een nieuwe werkomgeving, nieuwe rollen en nieuwe werkwijzen. Het overnemen van de uitgangspunten integraal werken en eigen kracht in de uitvoeringspraktijk is een langdurig proces en vergt een cultuuromslag (de zogenaamde 'transformatie') waar nog meerdere jaren voor nodig zijn.

S.7.6 De eerste stappen bij de bestuurlijke ontwikkelingen

Het jaar 2015 wordt gekenmerkt als een jaar van enerzijds de inrichting van een solide basis in het sociaal domein, en anderzijds van ‘samen bouwen en ontwikkelen’. Gemeenten hebben prioriteit gegeven aan het organiseren van zorgcontinuïteit en hebben zorgarrangementen geformuleerd gebaseerd op de lokale situatie. Deel D in deze rapportage laat zien dat op alle thema’s vanuit het gemeentelijk perspectief sprake is van een basis en van verdere ontwikkeling. De komende jaren zal een beter beeld gevormd kunnen worden van de mate waarin gemeenten in staat zijn om de stap van transitie naar transformatie te realiseren.

S.7.7 Opgaven voor het vervolg

Waar gemeenten bezig zijn om zorg en ondersteuning te regelen is de aandacht minder gericht op registreren en informeren. Zo staan de cliëntervaringsonderzoeken nog niet goed op de rails en verloopt ook het centraal aanleveren van Wmo-gegevens niet zonder problemen (slechts 137 van de 393 gemeenten hebben voor het eerste halfjaar van 2015 Wmo-gegevens aan het CBS geleverd). Voor een landelijke monitor als deze betekent dit dat dergelijke gegevens meestal niet bruikbaar zijn.
Een potentieel knelpunt is dat de lokale praktijk nu al grote verschillen laat zien, verschillen die naar verwachting zullen toenemen. Dit is een voorzien resultaat van decentraliseren. Om de resultaten te monitoren moeten gemeenten in eerste instantie in hun eigen informatievoorziening voorzien, maar als niet tegelijk wordt geïnvesteerd in vergelijkbare metingen zal het schetsen van landelijke beelden steeds ingewikkelder worden.
Wat ook knelt is onduidelijkheid over wat de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk precies inhoudt voor het sociaal domein. Het begrip ‘systeemverantwoordelijkheid’ heeft binnen de rijksoverheid geen eenduidige betekenis; iedere minister geeft daar een eigen invulling aan. Duidelijk is wel dat systeemverantwoordelijkheid te maken heeft met de verantwoordelijkheid die een minister heeft voor de werking van een stelsel, vaak een gedecentraliseerd stelsel, dat dit vaak gepaard gaat met monitoring, en – wanneer daar bepaalde uitkomsten uit voortkomen – met het aanspreken van de betrokken partijen op hun verantwoordelijkheden of, nog ingrijpender, op het treffen van (aanvullende) maatregelen. In deze rapportage betekent de systeemverantwoordelijkheid dat het landelijk perspectief wordt gekozen en geen uitspraken worden gedaan over het functioneren van individuele gemeenten. De exacte afbakening van wat wel en niet gemonitord moet worden is echter niet vanuit een heldere afbakening van de systeemverantwoordelijkheid vastgelegd.
Uit deze eerste rapportage komt duidelijk het beeld naar voren dat het sociaal domein meer en breder is dan de drie decentralisaties. Er zijn belangrijke ‘aanpalende’ terreinen die bij een beschrijving van het sociaal domein niet mogen ontbreken. In de eerste plaats de schuldhulpverlening, maar ook passend onderwijs. Integraal werken gaat dan ook niet alleen over samenhang tussen de drie decentralisaties, maar ook over samenhang binnen elk van de domeinen en ook over samenhang met de aanpalende terreinen.

Om goed zicht te hebben op de relevante ontwikkelingen in het sociaal domein is een dergelijke brede benadering noodzakelijk. Daarbij is het ook van belang om zicht te krijgen op groepen waarover momenteel weinig bekend is: mensen met problemen die geen individuele voorziening gebruiken. Het is des te belangrijker om vroegtijdig na te denken over hoe deze groepen bereikt kunnen worden als de gemeentelijke praktijk aan diversiteit wint en het onderscheid tussen individuele - en algemene voorzieningen vervaagt.
Verder is het van belang in het oog te houden dat inzicht in de 'outcome', waar veel gemeenten nu hun gedachten over laten gaan, aan relevantie wint wanneer er tegelijk inzicht is in de mate van kwetsbaarheid en probleemcumulatie waar verschillende groepen in de samenleving op verschillende manieren mee te maken krijgen. Ook zaken als preventie en de mate waarin een hulpnetwerk aanwezig is, zijn essentieel om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van leven van mensen.
Tot slot is het afstemmen van de informatievoorziening tussen alle betrokken partijen nog niet helemaal geslaagd. Daarbij wijzen we op de verschillende aanpakken van departementen bij het evalueren van de decentralisatiewetten, op de spanning die er van nature is tussen uitvraag van gemeenten enerzijds en uitvraag van het Rijk anderzijds, en op de spanning van het benchmarken tussen gemeenten aan de ene kant en het voorzien in de informatiebehoefte van de eigen gemeente aan de andere kant. Versnippering van informatie ligt dan op de loer. Voor een goed werkend monitoringssysteem, dat voor zowel gemeenten als het Rijk bruikbaar is, is het van belang om de informatiebehoefte te blijven afstemmen en zoveel mogelijk te komen tot een eenduidige manier van monitoren.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn in gedrukte vorm verkrijgbaar bij de (internet)boekhandel en zijn als pdf gratis te downloaden via www.scp.nl. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

SCP-publicaties 2015

2015-1 *Rapportage sport 2014* (2015). Annet Tiessen-Raaphorst. ISBN 978 90 377 0731 1

2015-2 *Media:Tijd in beeld. Dagelijkse tijdsbesteding aan media en communicatie* (Het culturele draagvlak, deel 14) (2015). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0732 8

2015-3 *Aanbod van arbeid 2014. Arbeidsdeelname, flexibilisering en duurzame inzetbaarheid* (2015). Jan Dirk Vlasblom, Patricia van Echtelt en Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0595 9

2015-4 *Zicht op zorggebruik. Ontwikkelingen in het gebruik van huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en verpleging tussen 2004 en 2011* (2015). Inger Plaisier en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0641 3

2015-5 *Surveying ethnic minorities. The impact of survey design on data quality* (2015). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0545 4

2015-6 *Maten voor gemeenten. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2007-2012* (2015). Evert Pommer, Ingrid Ooms en Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0738 0

2015-7 *Concurrentie tussen mantelzorg en betaald werk* (2015). Edith Josten en Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0550 8

2015-8 *Langer in Nederland. Ontwikkelingen in de leefsituatie van migranten uit Polen en Bulgarije in de eerste jaren na migratie* (2015). Mérove Gijsberts (SCP) en Marcel Lubbers (Radboud Universiteit). ISBN 978 90 377 0571 3

2015-9 *Gisteren vandaag. Erfgoedbelangstelling en erfgoedbeoefening* (Het culturele draagvlak, deel 15) (2015). Andries van den Broek en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0665 9

2015-10 *Vrouwen, mannen en de hulp aan (schoon)ouders* (2015). Alice de Boer, Mirjam de Klerk en Ans Merens. ISBN 978 90 377 0745 8 (elektronische publicatie)

2015-11 *Jeugdzorg: verschil tussen budget en contract. Een voorbeeld uit de regio* (2015). Evert Pommer en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0737 3 (elektronische publicatie)

2015-12 *Wel trouwen, niet zoenen. De houding van de Nederlandse bevolking tegenover lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen 2015* (2015). Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0742 7

2015-13 *Migranten uit Midden- en Oost-Europese landen in Nederland door de tijd gevolgd. Een vergelijking tussen twee panelonderzoeken* (2015). Mérove Gijsberts (SCP), Marcel Lubbers (RU), Jaco Dagevos (SCP/EUR), Joost Jansen (EUR), Godfried Engbersen (EUR) en Erik Snel (EUR). ISBN 978 90 377 0744 1 (elektronische publicatie)

2015-14 *Ouderenmishandeling in Nederland. Inzicht in kennis over omvang en achtergrond van ouderen die slachtoffer zijn van ouderenmishandeling* (2015). Inger Plaisier en Mirjam de Klerk (red.) ISBN 978 90 377 0748 9

2015-15 *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025* (2015). Marloes de Graaf-Zijl, Edith Josten, Stefan Boeters, Evelien Eggink, Jonneke Bolhaar, Ingrid Ooms, Adri den Ouden en Isolde Woittiez. ISBN 978 90 377 0742 7 (elektronische publicatie)

2015-16 *Op afkomst afgewezen. Onderzoek naar discriminatie op de Haagse arbeidsmarkt* (2015). Iris Andriessen, Barbara van der Ent, Manu van der Linden en Guido Dekker. ISBN 978 90 377 0746 5

2015-17 *Co-wonen in context. Samenwonende generaties, mantelzorg en de kostendelersnorm in de AOW* (2015). Cok Vrooman, Alice de Boer, Jean Marie Wildeboer Schut, Isolde Woittiez en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0750 2 (elektronische publicatie)

2015-18 *Niet van de straat. De lokale samenleving in globaliserende, groeiende steden* (2015). Lotte Vermeij en Jeanet Kullberg. ISBN 978 90 377 0753 3 (elektronische publicatie)

2015-19 *Wmo- en AWBZ-voorzieningen 2009-2012; Een nulmeting* (2015). Ab van der Torre en Lisa Putman. ISBN 978 90 377 0539 3

2015-20 *Vraag naar arbeid 2015* (2015). Patricia van Echtelt, Roelof Schellingerhout en Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0754 0

2015-21 *Nederland in Europees perspectief. Tevredenheid, vertrouwen en opinies* (2015). Jeroen Boelhouwer, Gerbert Kraaykamp en Ineke Stoop.(red.). ISBN 978 90 377 0756 4

2015-22 *Opvoeden in niet-westerse migrantengezinnen. Een terugblik en verkenning* (2015). Freek Bucx en Simone de Roos (red.). ISBN 978 90 377 0673 4

2015-23 *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking* (2015). Evert Pommer en Rob Bijl (red.). ISBN 978 90 377 0755 7

2015-24 *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland* (2015). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0757 1

2015-25 *Pensioenen: solidariteit en keuzevrijheid. Opvattingen van werkenden over aanvullende pensioenen* (2015). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0758 8 (elektronische publicatie)

2015-26 *Vijf jaar Caribisch Nederland | Journalistieke samenvatting. Gevolgen voor de bevolking* (2015). Evert Pommer en Rob Bijl (red.); samengevat door Karolien Bais. ISBN 978 90 377 760 1 (elektronische publicatie)

2015-27 *Verzorgd in Europa: kerncijfers 2011. Een vergelijking van de langdurige zorg van 50-plussers in zestien Europese landen* (2015). Debbie Verbeek-Oudijk, Isolde Woittiez, Evelien Eggink en Lisa Putman. ISBN 978 90 377 0761 8 (elektronische publicatie)

2015-28 *Roemeense migranten. De leefsituatie in Nederland kort na migratie* (2015). Mérove Gijsberts (SCP)en Marcel Lubbers (RU) ISBN 978 90 377 0763 2

2015-29 *Keuzeruimte in de langdurige zorg. Veranderingen in het samenspel van zorgpartijen en cliënten* (2015). Mariëlle Non (CPB), Ab van der Torre (SCP), Esther Mot (CPB), Evelien Eggink (SCP), Pieter Bakx (EUR) en Rudy Douven (CPB). ISBN 978 90 377 0762 5 (elektronische publicatie)

2015-30 *55-plussers en seksuele oriëntatie. Ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en heteroseksuele 55-plussers* (2015). Jantine van Lisdonk en Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0766 3

2015-31 *Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland.* (2015). Redactie: Willem Huijnk, Jaco Dagevos, Mérove Gijsberts en Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0767 0

2015-32 *Pensions: solidarity and choice. Opinions of working people on supplementary pensions.* (2015). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0771 7 (elektronische publicatie)

2015-33 *Public sector achievement in 36 countries. A comparative assessment of inputs, outputs and outcomes* (2015). Benedikt Goderis (red.) ISBN 978 90 377 0741 0

2015-34 *De sociale staat van Nederland 2015* (2015). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer en Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0768 7

2015-35 *Informele hulp: wie doet er wat ? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014*(2015). Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns en Sjoerd Kooiker. ISBN 978 90 377 0769 4

2015-36 *Betrokken wijken. Ervaringen van bewoners en professionals met wijkverbetering in vier (voormalige) aandachtswijken* (2015). Jeanet Kullberg, Lonneke van Noije, Esther van den Berg, Wouter Mensink en Malika Igalla, m.m.v. Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0764 9

2015-37 *Zorg vragen of zorg dragen? Een verkenning van de invloed van netwerken en inkomen op het gebruik van langdurige zorg door Nederlandse 55-plussers* (2015). Isolde Woittiez, Evelien Eggink, Debbie Verbeek-Oudijk en Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0765 6 (elektronische publicatie)

SCP-publicaties 2016

2016-1 *Trust, life satisfaction and opinions on immigration in 15 European countries* (2016). Jeroen Boelhouwer, Gerbert Kraaykamp en Ineke Stoop. ISBN 978 90 377 0775 5

2016-2 *Lekker vrij!? Vrije tijd van vrouwen, tijdsdruk en de relatie met de arbeidsduur van vrouwen* (2016). Wil Portegijs (SCP), Mariëlle Cloïn (SCP), Rahil Roodsaz (Atria) en Martin Olsthoorn (SCP). ISBN 978 90 377 0776 2

2016-3 *Kiezen bij de kassa. Een verkenning van maatschappelijk bewust consumeren in Nederland* (2016). Peggy Schyns. ISBN 978 90 377 0709 0

2016-4 *Kleine gebaren. Het belang van dorpsgenoten voor ouderen op het platteland* (2016). Lotte Vermeij. ISBN 978 90 377 0779 3 (elektronische publicatie)

2016-5 *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel* (2016). Andries van den Broek, Anja Steenbekkers, Pepijn van Houwelingen en Kim Putters. ISBN 978 90 377 0774 8

2016-6 *Een lang tekort. Langdurige armoede in Nederland* (2016). Jean Marie Wildeboer Schut en Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0780 9

2016-7 *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2014* (2016). Lisa Putman, Debbie Verbeek-Oudijk, Mirjam de Klerk en Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0785 4 (elektronische publicatie)

2016-8 *LHBT-monitor 2016. Opvattingen over en ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen* (2016). Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0787 8

2016-9 *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie* (2016). Evert Pommer en Jeroen Boelhouwer (red.). ISBN 978 90 377 0788 5

2016-10 *Samenvatting Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie* (2016). Evert Pommer, Jeroen Boelhouwer, Esther van den Berg en Maaike den Draak. ISBN 978 90 377 0789 2

2016-11 *Societal Pessimism: A Study of its Conceptualization, Causes, Correlates and Consequences* (2016). Eefje Steenvoorden. ISBN978 90 377 0786 1

2016-12 *Cumulaties in de jeugdhulp* (2016). Klarita Sadiraj, Michiel Ras en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0790 8 (elektronische publicatie)

2016-13 *Gedeelde waarden en een weerbare democratie. Een verkenning op basis van bevolkingsenquêtes* (2016). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0793 9 (elektronische publicatie)

2016-14 *Thuiszorguitgaven en informele hulp. Relatie tussen veranderingen in de thuiszorguitgaven en het gebruik van informele hulp* (2016). Debbie Verbeek-Oudijk en Isolde Woittiez. ISBN 978 90 377 0792 2 (elektronische publicatie)

2016-15 *Werkloos toezien? Gevolgen van de crisis voor emancipatie en welbevinden* (2016). Ans Merens en Edith Josten. ISBN 978 90 377 0791 5 (elektronische publicatie)

2016-16 *Het brede-welvaartsbegrip volgens het SCP* (2016). Jeroen Boelhouwer. ISBN 978 90 377 0794 6 (elektronische publicatie)

2016-18 *Gemiddelde budgetten per cliënt (en dag) voor de cliënten met een voogdijmaatregel en cliënten die 18 jaar of ouder zijn* (2016). Evert Pommer en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0797 7 (elektronische publicatie)

Overige publicaties

Burgerperspectieven 2015 | 1 (2015). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0740 3

Burgerperspectieven 2015 | 2 (2015). Josje den Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0751 9

Burgerperspectieven 2015 | 3 (2015). Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Tom van der Meer. ISBN 978 90 377 0759 5

Burgerperspectieven 2015 | 4 (2015). Paul Dekker, Rozemarijn van Dijk, Pepijn van Houwelingen, Wouter Mensink en Yvette Sol. ISBN 978 90 377 0772 4

Burgerperspectieven 2016 | 1 (2016). Josje den Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen, m.m.v. Esther Schrijver. ISBN 978 90 377 0772 4

Gescheiden werelden? (2014). Mark Bovens, Paul Dekker en Will Tiemeijer (red.). ISBN 978 90 377 0734 2. Gezamenlijke uitgave van het SCP en de WRR.